

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 Jaszczuk

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**

PART I

**PROTECTING EU VALUES AND
FUNDAMENTAL RIGHTS IN RESPONSE
TO RISKS ASSOCIATED WITH THE
DIGITIZATION OF PUBLIC SERVICES**

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 *Berlin Declaration
on Digital Society and Value-Based Digital Government, 2020* 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	PART III	
PERSPEKTYWY ROZWOJU CYFROWYCH USŁUG PUBLICZNYCH W EUROPIE	PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF DIGITAL PUBLIC SERVICES IN EUROPE	
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
CZĘŚĆ IV	PART IV	
WYZWANIA DLA ROZWOJU E-USŁUG PUBLICZNYCH W POLSCE	CHALLENGES IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC E-SERVICES IN POLAND	
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 BEROURD E-działania w obszarze wsparcia przewozu pasażerskiego na przykładzie Szybkiej Kolei Miejskiej w Warszawie.....		345
Indeks osób.....		359

SŁOWO WSTĘPNE

Wykorzystanie technologii cyfrowych do świadczenia usług publicznych stanowi priorytet polityki Unii Europejskiej odzwierciedlony w strategiach Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy¹ i Cyfrowy kompas na 2030 r.² oraz w Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie³. W Cyfrowym kompasie na 2030 r. Komisja Europejska wśród czterech głównych celów transformacji cyfrowej Europy – obok wykwalifikowanego cyfrowo społeczeństwa, bezpiecznej, wydajnej i zrównoważonej infrastruktury cyfrowej oraz transformacji cyfrowej przedsiębiorstw – wymieniła cyfryzację usług publicznych. Zgodnie z tym dokumentem do 2030 r. najważniejsze usługi publiczne mają być w 100% świadczone online, 100% obywateli UE ma mieć dostęp do dokumentacji medycznej online, a z tożsamości cyfrowej korzystać ma 80% obywateli UE⁴. Przyjęty w grudniu 2022 r. program „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r.⁵ zobowiązał instytucje UE i państwa członkowskie do współpracy, wspierania się i osiągania celów dotyczących cyfryzacji Europy. Realizacja tych zamierzeń ma prowadzić do włączania całych społeczeństw w korzystanie z efektów transformacji cyfrowej na rzecz zwiększania dobrobytu społecznego (bezpiecznych technologii cyfrowych, konkurencyjnego środowiska online dla małych i średnich przedsiębiorstw, bezpiecznych praktyk z obszaru cyberbezpieczeństwa, uczciwego dostępu każdego do szans rozwojowych w środowisku cyfrowym – edukacji, ochrony zdrowia, lepszych warunków pracy). Waga unijnych inicjatyw została potwierdzona kolejnymi działa-

¹ Komunikat Komisji, Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, Bruksela, dnia 19.02.2020 r., COM(2020) 67 final.

² Komunikat Komisji, Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie, Bruksela, dnia 9.03.2021 r., COM(2021) 118 final.

³ Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie, Dz.Urz. UE 2023, C 23, s. 1-7.

⁴ Komunikat Komisji, Cyfrowy kompas...

⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2481 z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiająca program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r., Dz.Urz. UE 2022, L 323, s. 4-26.

niami wdrożeniowymi, m.in. przyjęciem dokumentu wykonawczego „cyfrowej dekady”, określającego kluczowe wskaźniki efektywności tego programu⁶. Podejmowane są także zdecydowane działania prawne, mające na celu zapewnienie bezpiecznego i odpowiedzialnego środowiska online (akt o usługach cyfrowych)⁷, zabezpieczenie niedyskryminacyjnych i otwartych rynków cyfrowych (akt o rynkach cyfrowych)⁸, wzmocnienie konkurencyjności i odporności Europy w zakresie technologii półprzewodnikowych (akt w sprawie czipów)⁹, wzmocnienie europejskich ram tożsamości cyfrowej (propozycja wprowadzania europejskiego portfela tożsamości cyfrowej)¹⁰.

Bezprecedensowe oddziaływanie transformacji cyfrowej Europy na proces świadczenia usług publicznych i funkcjonowanie administracji publicznej było przyczyną podjęcia – już po raz kolejny – starań Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego wraz z Instytutem Prawa, Ekonomii i Administracji Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie na rzecz stworzenia akademickiej platformy do wymiany myśli i doświadczeń naukowych. W dniach 17-18 maja 2023 r. zorganizowana została trzecia międzynarodowa konferencja naukowa dotycząca e-administracji. Tegoroczne debaty naukowe toczyły się wokół tematu „E-administracja – wyzwania dla cyfrowych usług publicznych w Unii Europejskiej”. Współczesna rewolucja technologiczna w dziedzinie informacji i komunikacji umożliwia świadczenie cyfrowych usług publicznych, takich jak: e-transport, e-edukacja, e-zdrowie, e-opieka społeczna, i przynosi korzyści obejmujące np. modernizację usług publicznych, ale jednocześnie stawia administrację publiczną przed wyzwaniami dotyczącymi m.in.: konieczności rozwoju infrastruktury teleinformatycznej, wykluczenia cyfrowego, ochrony prywatności i bezpieczeństwa, ponoszenia kosztów digitalizacji, zapewnienia dostępności usług

⁶ Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2023/1353 z dnia 30 czerwca 2023 r. określająca kluczowe wskaźniki efektywności służące do pomiaru postępów w realizacji celów cyfrowych ustanowionych w art. 4 ust. 1 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2481, Dz.Urz. UE 2023, L 168, s. 48-52.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych), Dz.Urz. UE 2022, L 277, s. 1-102.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych), Dz.Urz. UE 2022, L 265, s. 1-66.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1781 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie ustanowienia ram dotyczących środków na rzecz wzmocnienia europejskiego ekosystemu półprzewodników oraz zmiany rozporządzenia (UE) 2021/694 (akt w sprawie czipów), Dz.Urz. UE 2023, L 229, s. 1-53.

¹⁰ Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej, Bruksela, dnia 3.06.2021 r., COM(2021) 281 final.

oraz zarządzania transformacją cyfrową. Wyzwaniem jest również zagwarantowanie użytkownikom usług cyfrowych ochrony praw podstawowych zapewnianych w rzeczywistości stacjonarnej, m.in. prawa do informacji, do ochrony danych i do prywatności.

Konferencja była częścią projektu Jean Monnet Module „E-administracja – europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”, realizowanego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego, koordynowanego przez prof. dr hab. Sławomira Dudzika i dr hab. Ingę Kawkę, prof. UJ. Cel projektu został skupiony wokół rozwijania wiedzy i świadomości na temat wdrażania e-administracji w Europie przez debaty i publikacje akademickie wśród studentów, praktyków oraz naukowców. Dzięki prowadzonym w ramach projektu działaniom naukowym i popularyzatorskim udało się zgromadzić na konferencji licznych uczestników i prelegentów, wśród których znaleźli się przedstawiciele unijnych instytucji i sądów, polskich organów administracji, przedsiębiorstw publicznych oraz naukowcy z 10 uczelni krajowych i 14 zagranicznych, z takich krajów, jak: Francja, Serbia, Ukraina, Niemcy, Hiszpania, Mołdawia, Uzbekistan, Norwegia, Macedonia Północna, Armenia, Gruzja oraz Wielka Brytania.

Wychodząc naprzeciw celowi wydarzenia naukowego, uczestnicy konferencji i prelegenci dyskutowali nad procesami i strukturami, dynamiką i złożonością, szansami i zagrożeniami, perspektywą historyczną i wyzwaniami związanymi z projektowaniem oraz wdrażaniem wspomagania cyfrowego, narzędziami otwierania się na obywateli, włączania ich w procesy administrowania sprawami publicznymi państwa, a także podnoszenia przejrzystości podejmowanych działań administracji publicznej.

Na podstawie badań zaprezentowanych w trakcie wystąpień konferencyjnych rozwinięto analizy ujęte w poszczególnych rozdziałach niniejszej monografii. Publikacja podzielona jest na cztery części: pierwsza – *Ochrona unijnych wartości i praw podstawowych jako odpowiedź na ryzyko związane z cyfryzacją usług publicznych*, druga – *Inkluzywne cyfrowe usługi publiczne*, trzecia – *Perspektywy rozwoju cyfrowych usług publicznych w Europie*, czwarta – *Wyzwania dla rozwoju e-usług publicznych w Polsce*. Część pierwszą rozpoczyna rozdział poświęcony istocie i znaczeniu uprawnień cudzoziemców we Francji, a także ryzyku, jakie niesie dla tych uprawnień cyfryzacja administracji publicznej (Christine Mengès-Le Pape). Następny artykuł skupia się na wymogach etycznych, jakie spełniać powinny europejskie cyfrowe systemy administracji publicznej w kontekście deklaracji berlińskiej z 2020 r. (Marta Grabowska). Z kolei Kinga Sabina Zielińska analizuje prawo do prywatności i ochrony danych osobowych jako wyzwanie dla rozwoju e-administracji.

W części drugiej ważne miejsce poświęcono wykluczeniu cyfrowemu w świetle unijnych rozwiązań prawnych (Inga Kawka), rozwojowi usług elektronicznych dla osób starszych (Agata Cebera), dostępności cyfrowej jako standardu e-usług polskiej administracji publicznej (Jakub Grzegorz Firlus) oraz publicznej usłudze hybrydowej (Tomasz Kosicki).

W części trzeciej podjęto analizy związane z rozwojem inteligentnych miast w kontekście polityki zwalczania przestępczości (Miomira P. Kostić) oraz uodparnianiu gmin na cyberataki na przykładzie Ukrainy (Iryna Fyshchuk). Nie pominięto jednocześnie tak krytycznych dla powodzenia rozwoju usług cyfrowych zagadnień, jak sztuczna inteligencja w edukacji (Agnieszka Kastelik-Smaza), infrastrukturalne podejście do transformacji cyfrowej (Renata Śliwa) oraz cyfryzacja ochrony środowiska naturalnego (Yuliia Volkova, Yuliia Leheza).

W części czwartej monografii przedstawiono bogaty przegląd wyzwań stojących przed cyfryzacją usług publicznych w Polsce. Zaprezentowano cyfrowe rozwiązania w zakresie: projektu nowelizacji prawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Piotr Ruczkowski), e-formalizmu procedur jurysdykcyjnych (Tomasz Grzybowski, Jacek Jaśkiewicz), dostępu do otwartych danych i ponownego wykorzystania danych gromadzonych w sektorze publicznym (Monika Kawczyńska), administracyjnych postępowań egzekucyjnych (Agata Nodzak), postępowań odwoławczych w zamówieniach publicznych (Aleksandra Sołtysińska) oraz wsparcia przewozu pasażerskiego (Alan Beroud).

Chcielibyśmy przekazać podziękowania uczestnikom konferencji oraz autorom artykułów niniejszej publikacji za wkład włożony w zaprezentowanie wyników prowadzonych badań. Jednocześnie pragniemy podziękować Komitetowi Organizacyjnemu za zadbanie o organizacyjny wymiar konferencji.

Monografia skierowana jest do prawników, administratywistów, praktyków administracji publicznej, sędziów, adwokatów, radców prawnych, studentów prawa, administracji i ekonomii.

Oddajemy w Państwa ręce niniejszą książkę w nadziei na upowszechnienie wiedzy z wielu obszarów związanych z cyfryzacją działań administracji publicznej oraz na zainspirowanie do dalszych badań w tej dziedzinie.

*Sławomir Dudzik
Inga Kawka
Renata Śliwa*

CZEŚĆ I

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

PART I

PROTECTING EU VALUES AND FUNDAMENTAL
RIGHTS IN RESPONSE TO RISKS ASSOCIATED
WITH THE DIGITIZATION OF PUBLIC SERVICES

CHRISTINE MENGÈS-LE PAPE¹

IMMIGRATION EN FRANCE : GARANTIES ET RISQUES DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES DÉMATÉRIALISÉES MIGRATION ET E-ADMINISTRATION EN FRANCE

RÉSUMÉ : Le droit des étrangers préoccupe beaucoup les législateurs français et européens. Et en France, des réformes se sont succédées depuis plus de vingt ans, jusqu'au récent « projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » de février 2023. Cette densité du texte juridique français a rendu les règles d'une telle complexité, qu'en sont gênés tout autant les usagers que les préfetures. Sous le couvert d'une saine administration élaborée pour remédier au chaos des labyrinthes réglementaires, a été introduite une dématérialisation des procédures administratives et judiciaires qui peut emprunter aux algorithmes et à l'intelligence artificielle. Un télé service d'administration numérique (l'ANEF) a été mis en place, et s'est banalisé le recours aux vidéo-audiences dans le cadre de procédures de maintien en rétention des étrangers. Or ces nouvelles pratiques vers un pragmatisme gestionnaire risque de vider l'administration de ses valeurs traditionnelles et d'atteindre les droits des usagers. Contre ces évolutions soumises aux logiques managériales qui ne peuvent que bouleverser l'accueil des étrangers, ont surgi des inquiétudes qu'a enregistré la jurisprudence française, en particulier dans l'arrêt du Conseil d'État rendu le 3 juin 2022.

MOTS-CLEFS : migration, e-administration, e-justice, dématérialisation, Conseil d'État, France, jurisprudence

¹ Christine Mengès-Le Pape, professeur à l'université Toulouse Capitole, France, Centre Toulousain d'Histoire du Droit et des Idées Politiques (CTHDIP), <https://orcid.org/0000-0001-6542-2392>.

IMMIGRATION TO FRANCE: GUARANTEES AND RISKS OF DEMATERIALIZED ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL PROCEDURES: MIGRATION AND E-GOVERNMENT IN FRANCE

ABSTRACT: Foreigners' rights are a major concern for French and European legislators. In France, reforms have followed one another for over twenty years, culminating in the recent "bill to control immigration and improve integration" of February 2023. The density of the French legal text has made the rules so complex that both users and prefectures are hampered by them. Under the cover of a good administration developed to remedy the regulatory labyrinth, administrative and legal procedures have been dematerialised possibly supported by algorithms and artificial intelligence. A remote digital administration service (ANEF) has been set up, and the use of video hearings to keep foreign nationals in detention has become commonplace. However, these new practices aimed at managerial efficiency run the risk of stripping the administration of its traditional values and undermining users' rights. French case law, in particular the Council of State's ruling of 3 June 2022, has expressed concern about these developments, which are subject to managerial logic and can only lead to a deterioration in the reception of foreign nationals.

KEYWORDS: migration, e-administration, e-justice, dematerialisation, Council of State, France, case law

1. Introduction

En France – comme ailleurs dans les États membres de l'Union européenne – le droit des étrangers embarrasse beaucoup le législateur, avec comme illustration de ces fortes alarmes, le *Rapport du 10 mai 2022 d'information présenté au Sénat sur la question migratoire*². L'introduction de ce texte s'inquiète de « l'amplification en Europe d'une pression migratoire continue et croissante », que renforce « l'arrivée d'exilés fuyant la guerre en Syrie, la chute de Kaboul ou, plus récemment, la guerre en Ukraine »³. Des chiffres sont alors avancés : « d'après la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), près de 200 000 personnes seraient ainsi entrées irrégulièrement dans l'Union européenne en 2021 »⁴. Le 6 juin 2023, dans un discours très commenté, l'ancien premier ministre Édouard Philippe complète ces indications, et montre les

² F.-N. Buffet, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la question migratoire*, n° 626, Sénat, session ordinaire de 2021-2022, <https://www.senat.fr/rap/r21-626/r21-6261.pdf> (consulté le 6 avril 2023).

³ *Ibidem*, Introduction, p. 21.

⁴ *Ibidem*. Ces chiffres avaient été avancés par C. Saas, « L'étranger et ses juges », *Plein droit*, 2012/3 (n° 94), p. 3-5.

mouvements récents d'une immigration qu'il qualifie « du fait accompli »⁵ et qui s'ouvre à une forte « proportion – de 39% à 47% – d'étrangers provenant d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne »⁶. Face à cet état des courants migratoires et en vue d'affirmer sa souveraineté, c'est-à-dire – selon les théories politiques et positivistes – « le pouvoir de choisir, dans le respect de ses engagements internationaux et européens, qui elle accueille sur son territoire et qui elle éloigne »⁷, la France a multiplié les réformes juridiques qui pendant plus de vingt ans se sont entassées jusqu'à former selon les métaphores ambiguës qu'emploie la doctrine « un millefeuille législatif indigeste »⁸ ou pire « un capharnaüm juridique »⁹. Aujourd'hui ce parcours juridique se continue, fondé sur le projet de loi « pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration »¹⁰, annoncé depuis plusieurs mois et dont l'examen aurait dû débiter en mars, mais que les tumultes

⁵ D. Glez, « Editorial, Sur la question de l'immigration, Édouard Philippe met l'Algérie à l'index », *Jeune Afrique*, 6 juin 2023, <https://www.jeuneafrique.com/1451251/politique/sur-la-question-de-limmigration-edouard-philippe-met-lalgerie-a-lindex/> (consulté le 8 juin 2023).

⁶ *Ibidem*; T. Quinault-Maupoil, « Edouard Philippe muscle son discours sur l'immigration » : « Rien dans cette évolution ne correspond à un choix politique ou à une décision que nous aurions prise. C'est une immigration du fait accompli », *Le Figaro*, 5 juin 2023, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/edouard-philippe-muscle-son-discours-sur-l-immigration-20230605> (consulté le 8 juin 2023).

⁷ F.-N. Buffet, *Rapport d'information fait au nom...*, rapport cité : « La réflexion de la mission, à l'initiative du rapporteur, a donc été guidée par la conviction que, parmi les étrangers qui entrent en France chaque année, de façon régulière ou irrégulière, certains ont vocation à rester en France et à bénéficier pour cela d'un titre de séjour (réfugiés, membres de la famille de citoyens français, travailleurs, etc.) ; les autres doivent, en revanche, être reconduits dans leur pays ».

⁸ Expression plusieurs fois utilisée par la doctrine, en particulier par le professeur Norbert Olszak qui en critique l'ambiguïté : N. Olszak, « Pour une défense du millefeuille », *Dalloz actualités*, 12 mai 2023, <https://www.dalloz-actualite.fr/chronique/pour-une-defense-du-millefeuille#.ZF9HMnZByUk> (consulté le 14 mai 2023).

⁹ « Étrangers mal jugés », *Revue Plein droit*, Gisti, n° 136, mars 2023, <https://www.gisti.org/spip.php?article7014>; F.-N. Buffet, *Rapport d'information fait au nom...*, rapport cité : « le constat fait de façon unanime par l'ensemble des personnes entendues par la mission d'information est celui d'un droit des étrangers devenu illisible et incompréhensible sous l'effet de l'empilement de réformes successives, élaborées sans cohérence ni vision d'ensemble (le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a ainsi fait l'objet de plus de 130 modifications depuis son entrée en vigueur en 2005, dont une quarantaine portant sur sa partie législative). Il en résulte une complexité juridique qui ne nuit pas uniquement à l'exercice de leurs droits par les étrangers, mais qui est également une source de difficultés quotidiennes pour les agents de l'État chargés de le faire appliquer (personnels des préfectures, agents de la police aux frontières, magistrats et personnels de greffe des juridictions administratives, etc.), tout autant qu'elle est devenue un véritable « fonds de commerce » pour certains cabinets d'avocats ou de juristes qui n'hésitent pas à en exploiter les failles à des fins lucratives ».

¹⁰ Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, n° 304, déposé le mercredi 1er février 2023, et qui sera sûrement examiné au mois de juillet 2023, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/DLR5L16N47118> (consulté le 3 mai 2023).

suscités par la réforme des retraites ont repoussé à l'été 2023. Toutefois cette densité du texte juridique français a rendu le droit des étrangers d'une telle complexité qu'en sont gênés tout autant les usagers que les institutions administratives et judiciaires. Sous prétexte de remédier aux enchevêtrements réglementaires et procéduraux, a été introduite – dans l'engouement pour le « tout numérique »¹¹ dont on espérait qu'il réglerait tout – une dématérialisation massive des procédures administratives et judiciaires que recommande le nouveau management public, également fondé sur le recours aux algorithmes et à l'intelligence artificielle. Un téléservice d'administration numérique a été mis en place, et l'utilisation des vidéo-audiences a aussi été banalisée pour le contentieux des étrangers. Or ces nouvelles pratiques qui s'orientent vers un rendement gestionnaire dans un contexte de pénurie de moyens dont se plaignent les agents de la fonction publique, risquent d'effriter « les masses de granit »¹² administratives et les éloigner de « leur motivation à l'égard du service public »¹³. Ces évolutions soumises à des logiques déshumanisées et pourvoyeuses d'économies¹⁴ soulèvent de graves « questions d'éthique et de déontologie »¹⁵, elles ont généré – au-delà de mutations modernisées et performantes – des embarras qui affectent les différentes étapes des demandes de régularisation (I) et du contentieux qui peut suivre (II).

¹¹ F.-N. Buffet, *Rapport d'information fait au nom...*, rapport cité, voir « Un virage vers le tout dématérialisé : l'Administration numérique des étrangers en France (ANEF) » : « Le basculement vers des démarches d'accès au séjour en ligne a franchi un palier avec le lancement de « l'Administration numérique des étrangers en France » (ANEF). Ce projet, dont l'origine remonte à 2014, a pour objectif de dématérialiser l'ensemble des démarches concernant le séjour des étrangers en France d'ici à la fin de l'année 2022 ».

¹² L'expression de masse de granit a été utilisée par Napoléon Bonaparte dans une déclaration du 8 mai 1802 (18 floréal an X) relative au projet de loi sur la Légion d'honneur, devant le Conseil d'État, voir aussi Th. Lentz, « Napoléon est le père de nos institutions », dans *idem*, *Napoléon*, Paris, Le Cavalier Bleu, coll. « Idées reçues », 2001, p. 19-22.

¹³ A. Hondégheem, W. Vandenabeele, « Valeurs et motivations dans le service public. Perspective comparative », *Revue française d'administration publique*, 2005/3, no 115, p. 463-479.

¹⁴ Observatoire de l'enfermement des étrangers, « Zones d'attentes, centres de rétention, en finir avec les audiences en vidéo, un dispositif illégal et injuste », *Rapport critique*, juin 2022, https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2022/06/En_finir_avec_la_Visio-OEE_2022.pdf (consulté le 25 avril 2023).

¹⁵ O. Vacchino, *Vers l'e-gouvernance : pour une nouvelle administration numérique*, Paris, SCEREN, CNDP, 13.

2. La dématérialisation des demandes de titres

En France, l'élan technologique vers la rentabilité du tout numérique fait partie des stratégies de réforme prévues par le décret du 24 mars 2021¹⁶ et les arrêtés des 27 avril¹⁷ et 19 mai 2021¹⁸. Après quelques tentatives dispersées au niveau des préfetures, ce chantier s'est généralisé avec l'établissement de « l'Administration numérique des étrangers en France » (l'ANEF) qui, dès les enfermements de la crise sanitaire, a pu délivrer plus de 50 % des titres de séjour¹⁹. Toutefois l'objectif des textes réglementaires est plus vaste, puisque ce déploiement de l'ANEF vise – expose le sénateur François-Noël Buffet – à dématérialiser 100% des démarches concernant le séjour des étrangers en France²⁰. À travers l'habituel éloge des changements qui présagent l'âge d'or du *big data* et du mirage éthique de l'automatisation, les discours politico-institutionnels vantent les mérites des télé-procédures et de l'intelligence artificielle. Ces innovations doivent pouvoir tout résoudre et prendre toutes les décisions²¹, même si la doctrine a plusieurs fois pointé l'illusion de la transparence et de l'objectivité numériques. À ces critiques, s'ajoutent les nombreuses difficultés d'accès physique aux modalités d'instruction des demandes de titres, jusqu'à sélectionner – via les systèmes de recrutement intelligent – les immigrants qui pourraient séjourner sur le territoire national. Ici l'ombre de la discrimination ne saurait être écartée, et l'on a reproché ces expérimentations technologiques de surveillance à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes²²

¹⁶ Décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000043286048> (consulté le 25 avril 2023).

¹⁷ Arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif aux titres de séjour dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043459010> (consulté le 5 mai 2023).

¹⁸ Arrêté du 19 mai 2021 modifiant l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif aux titres de séjour dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043523378> (consulté le 5 mai 2023).

¹⁹ F.-N. Buffet, *Rapport d'information fait au nom...*, rapport cité, voir « Un virage vers le tout dématérialisé : l'Administration numérique des étrangers en France (ANEF) », p. 52.

²⁰ *Ibidem*, p. 51.

²¹ G. Bashirahishize, *Vers une éthique humanisante, les enjeux de l'automatisation de la prise de décision dans le processus de sélection des immigrants au Canada*, thèse de l'université Saint-Paul, Ottawa, Canada, 2022, https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/43779/4/Bashirahishize_Germain_2022_these.pdf (consulté le 24 avril 2023).

²² P. Molnar, « Avec les drones et les algorithmes, l'Europe construit un mur virtuel contre les migrants », *Courrier international*, 11 octobre 2021, <https://www.courrierinternational.com/article/interview-avec-les-drones-et-algorithmes-leurope-construit-un-mur-virtuel-contre-les> (consulté le 25 avril 2023).

qui contraignent les migrants au péril de leur vie à « emprunter des routes migratoires plus dangereuses²³ ». Pareillement « la destination » d'établissement des étrangers en France peut être maintenant « choisie aléatoirement par un algorithme »²⁴ qui décide artificiellement de leur sort, pour permettre une meilleure répartition des demandes et éviter les pressions migratoires dans les départements qui attirent le plus, en particulier ceux de la région parisienne.

Parmi les enjeux poursuivis, se trouve l'évidente volonté gestionnaire de régler avec efficacité les nombreux dossiers qui se présentent, et de statuer « le plus rapidement possible »²⁵ sur la situation des étrangers qui entrent en France, à la fois pour aider l'intégration de ceux qui peuvent bénéficier d'un titre de séjour, et au contraire exclure les étrangers qui doivent être reconduits dans leur pays. Or cette accélération des délais d'instruction²⁶ ne peut être maîtrisée par les agents de l'État, marqués par un profond désarroi devant l'ampleur de la tâche, par l'épuisement et le sentiment d'une perte de sens de leur métier. Et l'on a parlé du « syndrome du monde des Shadoks »²⁷, pour indiquer le travail laborieux et interminable des fonctionnaires submergés par les empilements vertigineux des dossiers, et que la dématérialisation menace de disparition, et en tout cas de non remplacement lors des départs à la retraite²⁸. Autre mérite de l'administration électronique souvent vanté en temps de crises qui se prolongent : l'abaissement des coûts – « cent fois plus faibles que ceux d'une procédure papier »²⁹ – qui profitent tout autant aux administrés qu'à l'administration. Les étrangers n'ont plus à se déplacer, ce qui réduit en partie les frais très importants des demandes de régularisation³⁰, et l'administration n'a plus à les recevoir, mais s'agit-il vraiment d'une avancée qui garantit à la fois liberté et bien public ?

²³ *Ibidem*.

²⁴ J. Pascual, « Afin de désengorger l'Ile-de-France, de plus en plus de demandeurs d'asile orientés en région. Un rapport parlementaire dévoilé mardi fait un bilan "favorable" de la politique d' "orientation directive" et préconise un accompagnement systématique des maires qui accueillent des migrants en région », *Le Monde*, 23 mai 2023, *ibid.*, te désormais plus de 40 consultation dans.

²⁵ *Ibidem*, Introduction.

²⁶ J. Sauret, « Efficacité de l'administration et service à l'administré : les enjeux de l'administration électronique », *Revue française d'administration publique*, 2004/2, no 110, p. 279-295.

²⁷ F.-N. Buffet, *Rapport d'information fait au nom...*, rapport cité : « certaines des personnes entendues allant même jusqu'à comparer leur quotidien à celui des Shadoks, notamment lorsqu'un étranger, éloigné du territoire national au terme d'une procédure lourde et longue de plusieurs semaines, y revient quelques jours à peine après son départ ».

²⁸ J. Gervais, C. Lemercier, W. Pelletier, *La valeur du service public*, Paris, La Découverte, 2021.

²⁹ Dossier ENA, *E-administration et transition numérique de l'État*, introduction, p. 2, file:///C:/Users/PAO16/Downloads/bib_e-administration_2019_sf%20(1).pdf (consulté le 5 mai 2023).

³⁰ A. Spire, « Faire payer les étrangers. L'avenir d'une vieille idée », *Plein droit*, 2005/4, n° 67, p. 3-5.

Or il n'y a pas que des avantages, car des fragilités sont vite apparues, liées à la structure verticale, dite « en silo »³¹, du service numérique qui empêche un traitement panoramique, c'est-à-dire global ou à 360 degrés, des dossiers qui se perdent et restent bloqués dans les méandres des services cloisonnés et des labyrinthes informatiques³². Face aux inconvénients des emmêlements administratifs, sont prévues des simplifications que pourraient apporter les innovations électroniques pour favoriser une meilleure circulation des renseignements vers un décloisonnement des services à associer dans des réseaux interdépendants. Restent toutefois dans cette globalité administrative envisagée, des dangers contre la liberté que sous-tendent toujours les théories de la totalité et leurs réalisations institutionnelles qui vont vers des inventions étatiques et néo-sociétales.

Il y a donc loin des annonces enthousiastes à une réalité sereine des pratiques. Très vite, ont été signalées les étroitesse des métamorphoses administratives, par ce slogan : « Préfets, rouvrez vos guichets ! »³³, martelé contre les longs encombrements virtuels qui ont reconstitué dans l'invisibilité du numérique la longueur des files d'attente physiques. Paradoxalement, les bureaux électroniques, imaginés pour élargir les possibilités techniques d'accueil, ont été promptement engorgés et rendus inaccessibles. En fait ces espaces virtuels dissimulent l'administration derrière un mur impénétrable qui entrave les régularisations des demandeurs et peuvent les exclure des voies de l'intégration, à tel point que des stratégies politiques de blocage ont pu être suspectées. Claire Hédon, défenseure des droits, déplore les effets de cette fermeture numérique qui a pu dériver « vers une marchandisation des rendez-vous disponibles sur internet par des intermédiaires peu scrupuleux »³⁴. Plus grave, dans une altération du sens de la justice, et pour éviter la saturation électronique, s'est développé un nouveau contentieux qui

³¹ F.-N. Buffet, *Rapport d'information fait au nom...*, rapport cité, p. 51 : « Enfin, l'architecture du portail de l'ANEF est construite "en silo", ce qui réduit considérablement les marges de manœuvre de l'administration lorsqu'elle est confrontée à des dossiers complexes, impliquant par exemple de nombreux changements de situation. En effet, le paramétrage de l'ANEF interdit de s'extraire des motifs initiaux de la demande et exige le plus souvent, pour s'adapter à son éventuelle évolution, de la clôturer et d'ouvrir un nouveau dossier. Comme évoqué précédemment, cela rend de facto l'ANEF incompatible avec une instruction à "360° degrés" des demandes de titres que la mission d'information appelle à expérimenter ».

³² Par exemple « une meilleure circulation des dossiers peut être mise en œuvre au bénéfice de l'usager, lui évitant d'avoir à produire la même pièce auprès de plusieurs services ou administrations ». J. Sauret, « Efficacité de l'administration... », article cité.

³³ *Info Migrants*, « "Préfets, ouvrez vos guichets !" : des travailleurs sans-papiers mobilisés contre une préfecture inaccessible », 2 février 2017.

³⁴ C. Hédon, défenseure des droits, « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? », *Rapport 2022*, p. 51, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-dematerialisation-2022_20220207.pdf (consulté le 5 mai 2023).

donne au juge administratif le rôle inhabituel et détourné de « pré-guichets »³⁵, *via* les référés « mesures utiles » que les usagers utilisent pour obtenir un rendez-vous³⁶. Là est ignoré la signification de la justice qui est de rendre ou d'attribuer à chacun le sien, *suum cuique tribuere* ou *reddere*, et pas de servir de distributeur d'entretien administratif.

Les associations d'aide aux étrangers – la Cimade, le Gisti, la Ligue des droits de l'homme – ont dénoncé cette brusque mais prévisible détérioration comme maltraitance des migrants³⁷, et ont saisi le Conseil d'État afin qu'il ordonne l'annulation du décret du 24 mars 2021 et des arrêtés des 27 avril et 19 mai 2021. Dans sa décision et son avis rendus le 3 juin 2022, la haute juridiction administrative a estimé que « le recours obligatoire au téléservice pour les étrangers souhaitant obtenir un titre de séjour ne saurait être imposé en l'absence d'une mesure d'accompagnement ou de solution de substitution³⁸ ». C'était poser des limites à la dématérialisation dont les inconvénients traversent également la part juridictionnelle.

3. Les expérimentations virtuelles du contentieux des étrangers

Depuis les millésimes 1990-2000, les dossiers de régularisation des étrangers ont donné lieu à un contentieux de plus en plus « massif »³⁹ dont la charge occupe tout à la fois les juridictions administratives et judiciaires⁴⁰, puisque « le défaut de titre de

³⁵ F.-N. Buffet, *Rapport d'information fait au nom...*, rapport cité, voir « Un contentieux ubuesque : l'accès au guichet », p. 10.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ N. Birchem, « La Cimade fait le procès de la maltraitance ordinaire contre les migrants », *La Croix*, 30 mars 2017, <https://www.la-croix.com/France/Exclusion/La-Cimade-fait-proces-maltraitance-ordinaire-contre-migrants-2017-03-30-1200836095> (consulté le 5 mai 2023).

³⁸ Communiqué de presse, section du contentieux du Conseil d'État : « Actuellement, si le Gouvernement prévoit un accompagnement des usagers du téléservice, il ne prévoit pas de solution de substitution en cas de défaillance liée à la conception ou au mode de fonctionnement du téléservice. Le Conseil d'État juge ainsi que le Gouvernement doit compléter ses textes pour prévoir l'existence d'une telle solution de substitution. D'ici là, si un étranger ne parvient pas à déposer sa demande par le téléservice pour de tels motifs, l'administration sera tenue, par exception, de permettre le dépôt de celle-ci selon une autre modalité », file C Users PAO16 Downloads Communiqu C3 A9 20de 20presse 20 20Section 20du 20contentieux 20du 2020 20mai 202022 20 20web 20 4 pdf (consulté le 5 mai 2023). Décision du Conseil d'État, 3 juin 2022, n° 452798, publiée au *Recueil Lebon*, <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2022-06-03/452798> (consulté le 2 mai 2023).

³⁹ Observatoire de l'enfermement des étrangers, « Zones d'attentes... », rapport cité, p. 4.

⁴⁰ J.-M. Belorgey, « La Justice et les Étrangers. Moins égaux que d'autres ? », *Après-demain*, 2010/3, n° 15, NF, p. 36-40.

séjour constitue un délit pénal »⁴¹. Or le temps juridictionnel semble ici se précipiter et bafouer les exigences de lenteur et de sérénité que requiert le service de la justice⁴², allant par-delà « les procédures rapides et efficaces »⁴³ que propose le nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile de septembre 2020 et que recommande la France. Très tôt, des moyens d'urgence ont été adoptés pour faire face aux alourdissements des litiges. Ces processus contiennent – et en souffrent inévitablement – la perspective d'une justice deshumanisante, car impersonnelle laissée « au pouvoir des algorithmes »⁴⁴. Déjà, la loi de novembre 2003 a conçu l'organisation de séances qui peuvent se dérouler avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle⁴⁵, mais que le Conseil constitutionnel a subordonnée au consentement de l'étranger⁴⁶. Quelque temps plus tard, sur la base de la loi « Collomb » du 10 septembre 2018⁴⁷, les instruments de visioconférence ont pu être utilisés pour les audiences concernant « le refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile, le maintien en zone d'attente, l'obligation de quitter le territoire français et les décisions connexes notifiées à des personnes placées en rétention administrative, assignées à résidence ou détenues, ainsi que, le cas échéant, la décision d'assignation à résidence »⁴⁸, et cette fois le Conseil constitutionnel n'a pas requis l'exigence du consentement⁴⁹, lui préférant le critère de « la bonne administration de la justice et du bon usage des deniers publics »⁵⁰. Par la suite, alors que le confinement

⁴¹ *La Commission européenne n'a aucune politique migratoire ! Vraiment ?*, Représentation en France, article d'actualité, 22 décembre 2022, https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-europeenne-na-aucune-politique-migratoire-vraiment-2022-12-22_fr (consulté le 2 mai 2023).

⁴² B. Bastard et autres, « Vitesse ou précipitation ? La question du temps dans le traitement des affaires pénales en France et en Belgique », *Droit et société*, 2015/2, n° 90, p. 271-286.

⁴³ *La Commission européenne n'a aucune...*, article cité.

⁴⁴ S. Lebreton-Derrien, « La justice prédictive. Introduction à une justice "simplement" virtuelle », *Archives de philosophie du droit*, 2018/1, t. 60, p. 3-21.

⁴⁵ Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, article 49, VII, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000795635/> (consulté le 25 avril 2023).

⁴⁶ Décision du Conseil constitutionnel n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/2003484DC.htm> (consulté le 25 avril 2023).

⁴⁷ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

⁴⁸ Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018770DC.htm>, (consulté le 25 avril 2023).

⁴⁹ Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018770DC.htm> (consulté le 25 avril 2023).

⁵⁰ *Ibidem*.

sanitaire semble avoir mis « le service de la justice à l'arrêt »⁵¹, l'ordonnance du 25 mars 2020 a généralisé pour le contentieux des étrangers et en particulier pour les audiences de maintien en rétention l'utilisation de la visioconférence ou du téléphone sans que soit rendu nécessaire l'accord de la personne étrangère⁵², puisque l'article 5 de ce texte prévoyait cette possibilité de recourir à la vidéo... en se passant du consentement de l'intéressé⁵³. Après la fin de la crise covidienne, ce qui était provisoire s'est inscrit dans le marbre juridique. Ainsi les dispositions dérogatoires ont-elles été maintenues, avec comme justification mise en avant l'augmentation du nombre des personnes en rétention dans des proportions telles qu'il est impossible « de juger ou de défendre correctement »⁵⁴. Et en effet, le contentieux que les juridictions administratives traitent en matière de droit des étrangers représente plus de 40% de leurs activités⁵⁵ et les met « au bord de l'embolie »⁵⁶.

De ces engorgements de la justice que la dématérialisation a même exacerbés, est ressorti le constat préoccupant « d'expérimentations qui détériorent la justice et qui commencent toujours par le droit des étrangers »⁵⁷, parce qu'il y a une indifférence de l'opinion⁵⁸ aggravée par les pratiques audio-visuelles qui rendent encore plus inapparent

⁵¹ J.-B. Jacquin, « Coronavirus : la crise sanitaire met la justice à l'arrêt », *Le Monde*, 14 avril 2020, https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2020/04/14/coronavirus-la-justice-est-a-l-arret-en-raison-de-la-crise-sanitaire_6036489_1653578.html (consulté le 25 avril 2023).

⁵² Observatoire de l'enfermement des étrangers, « Zones d'attentes... », rapport cité.

⁵³ Le Conseil constitutionnel a répété l'inconstitutionnalité de cette disposition le 4 juin 2021, comme « atteinte aux droits de la défense que ne pouvait justifier le contexte sanitaire particulier, Décision n° 2021-911/919 QPC du 4 juin 2021, M. Wattara B. et autres [Utilisation de la visioconférence sans accord des parties devant les juridictions pénales dans un contexte d'urgence sanitaire II], https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021911_919QPC.htm (consulté le 25 avril 2023).

⁵⁴ B. Colin, « Toulouse : des migrants jugés par visioconférence lors d'audiences au centre de rétention », Me Claire Dujardin, avocate inscrite au barreau de Toulouse, <https://www.20minutes.fr/justice/2205111-20180119-toulouse-migrants-juges-visioconference-lors-audiences-centre-retention> (consulté le 5 mai 2023).

⁵⁵ F.-N. Buffet, *Rapport d'information fait au nom...*, rapport cité, p. 13 : « Avec plus de 100 000 requêtes introduites en 2021, le contentieux des étrangers représente désormais plus de 40% de l'activité des tribunaux administratifs, tandis qu'il concerne près de la moitié des affaires examinées chaque année devant les cours administratives d'appel ».

⁵⁶ Expression utilisée par F.-N. Buffet (*ibidem*, p. 4 et 13).

⁵⁷ M. Courtois, « Rendre la justice derrière un écran : « une vraie parodie du respect des droit fondamentaux », *Basta !*, 13 septembre 2023, <https://basta.media/Visio-audiences-Justice-droit-de-la-defense-projet-Dupond-Moretti-deshumanisation> (consulté le 25 avril 2023).

⁵⁸ *Ibidem*. J. Chapelle, avocate inscrite au barreau de Paris, « Toutes les expérimentations qui visent à détériorer la justice commencent par le droit des étrangers, parce que l'opinion publique y est moins sensible ».

l'isolement des personnes étrangères dans les centres de rétention⁵⁹. Des praticiens du droit et des associations ont critiqué ces audiences dématérialisées comme une justice d'exception érigée « pour gagner du temps », brouillée par les défauts inhérents à l'utilisation incertaine des techniques et à l'irrespect des procédures. Les rapports décrivent « des dispositifs kafkaïens de mise à distance et d'incommunicabilité⁶⁰ », appliqués dans des salles d'audience improvisées et délocalisées, comme à Rouen, au sein d'une école de police rattachée au ministère de l'Intérieur, ou ailleurs dans un commissariat, ou plus simplement installés en plein réfectoires des centres de rétention administratifs. À cette confusion des espaces qui entremêlent police et justice, s'ajoutent des faiblesses techniques, avec « des vidéos qui fonctionnent mal, des interlocuteurs qui ne s'entendent pas, des difficultés à échanger entre justiciables et interprètes... »⁶¹. Cette mauvaise maîtrise des rouages technologiques ne peut que desservir les demandeurs, malmenés par une mise en scène juridictionnelle bâclée qui peut vouloir manifester des réticences politiques. Et les praticiens d'interroger : « Qui manie la caméra, qui décide du cadrage ? Certains cadrages sont déloyaux : en contre-plongée, à contre-jour... Ne pas montrer les mains quand la personne évoque des persécutions, c'est ne pas voir le mal-être qui peut s'exprimer par ces gestes... »⁶².

Dès lors les lieux de la justice dont l'histoire nous enseigne combien ils sont symboles monumentaux de la souveraineté et « du droit de faire grâce » qui en est la fine pointe, semblent se pervertir en sites parodiques qui défont « la mise en scène »⁶³ de

⁵⁹ Observatoire de l'enfermement des étrangers, « Zones d'attentes... », rapport cité, p. 11 : « Dans un *vademecum* sur les vidéo audiences devant la Cour nationale du droit d'asile – document issu d'une médiation réalisée entre les associations d'avocats (toujours fermement opposées à la tenue de vidéoaudiences) et la Cour – il est fait état des conditions relatives à la loyauté nécessaire de la prise de vue. La Cour affirme que « Le visage du locuteur au moment où il s'exprime (les juges, le requérant, l'interprète ou l'avocat) doit être visible à l'écran », le cadrage aussi doit « respecter les principes de loyauté en évitant les images non flatteuses, les gros plans, les images à contre-jour, les prises de vues pouvant rendre invisible le visage du requérant, etc. ».

⁶⁰ *Ibidem*, p. 20 : « La voix du juge, dans la salle où pourtant se trouve le public, est à peine audible pour ce public lui-même, il parle tête baissée sur ses dossiers et s'adresse essentiellement à la greffière dont il est attentif à rectifier la rédaction. L'essentiel du temps se passe dans ce conciliabule, dont sont tenus écartés aussi bien les avocats que le public, et plus encore les personnes retenues, tenues ainsi à quadruple distance (par l'espace, par la langue, par la rhétorique administrative et par l'entre-soi des échanges entre professionnels) ».

⁶¹ *Ibidem*, p. 75.

⁶² M. Courtois, « Rendre la justice... », article cité, propos de Laurence Roques, avocate inscrite au barreau du Val de Marne.

⁶³ Observatoire de l'enfermement des étrangers, « Zones d'attentes, ... », rapport cité, p. 75 ; A. Lucien, *La justice mise en scène. Approche communicationnelle de l'institution judiciaire*, Paris, L'Harmattan, 2008.

l'institution judiciaire, et l'on y oublie qu'habituellement les étrangers doivent y être mis en présence de leur juge et de leurs avocats. Or cette distanciation juridictionnelle traversée par « l'esprit de forteresse »⁶⁴ souvent reproché à l'Union européenne, ne peut qu'entraîner vers une « fracture abyssale »⁶⁵ qui englutit tout autant juges et justiciables dans l'immensité insaisissable quasi-maritime du néant virtuel. Y sont surtout contredites les dynamiques du principe de justice et de la tradition occidentale de l'asile toujours généreusement offert. Contre la déshumanisation, le pape Jean Paul II recommandait que : « Personne ne reste indifférents aux conditions des multitudes de migrants ! Ils sont à la merci des événements, ayant laissé des situations souvent dramatiques derrière elles »⁶⁶.

Toulouse, le 15 juin 2023.

Alors que s'approche le temps de remise des textes pour la publication de ce remarquable colloque préparé par le professeur Inga Kawka, des nouvelles douloureuses nous parviennent du sud du Péloponnèse, un bateau de migrants a fait naufrage dans les eaux internationales – les eaux du monde – au large de Pylos. On peut tragiquement y entrevoir des corrélations entre abîmes marins et immatériels. S'est élevée la voix de l'archevêque d'Athènes et de toute la Grèce, Sa Béatitude Hieronymos : « Parce que les vies humaines ne sont pas consommables, elles ne sont ni des chiffres ni des statistiques. Elles sont uniques et précieuses, toutes aussi importantes et significatives pour le Créateur. Ce sont des mères, des pères et des enfants, des frères, des sœurs, des parents et des amis, comme nous le sommes tous, sans distinction et sans exception. Les dirigeants de l'Union européenne et les puissants de ce monde doivent maintenant donner... les solutions de solidarité et d'humanité au problème des migrations et des réfugiés, qui respectent les principes et les valeurs de l'Union européenne, qui honorent les principes et les valeurs de notre civilisation »⁶⁷.

⁶⁴ P. Legendre, « L'étranger proche. Pour le public français, la leçon d'une recherche », dans H.-J. Berman, *Droit et révolution – L'impact des réformes protestantes sur la tradition juridique occidentale*, Paris, Fayard, coll. « Les quarante piliers », 2011, p. 9-16.

⁶⁵ Observatoire de l'enfermement des étrangers, « Zones d'attentes... », rapport cité, p. 20.

⁶⁶ Jean Paul II, « Message de Sa Sainteté le Pape Jean Paul II pour la 90ème Journée Mondiale du Migrant et du Réfugié, Migrations dans une vision de paix », 16 décembre 2003, https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/fr/messages/migration/documents/hf_jp-ii_mes_20031223_world-migration-day-2004.html (consulté le 25 avril 2023).

⁶⁷ Ιεράνυμος για ναύαγιο στην Πύλο : « Όλοι οι Έλληνες δακρύζουν μπροστά στο ανείπωτο δράμα », *Athens voice*, 14 juin 2023, <https://www.athensvoice.gr/epikairota/ellada/805045/nauagio-stin-pulo-ieronumos-oloi-oi-ellines-dakruzoun-brosta-sto-aneipoto-drama/> (consulté le 15 juin 2023).

Bibliographie

- Bashirahishize G., *Vers une éthique humanisante, les enjeux de l'automatisation de la prise de décision dans le processus de sélection des immigrants au Canada*, thèse de l'université Saint-Paul, Ottawa, Canada, 2022, https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/43779/4/Bashirahishize_Germain_2022_these.pdf.pdf.
- Bastard B. et autres, « Vitesse ou précipitation ? La question du temps dans le traitement des affaires pénales en France et en Belgique », *Droit et société*, 2015/2, n° 90, p. 271-286, <https://doi.org/10.3917/drs.090.0271>.
- Belorgey J.-M., « La Justice et les Étrangers. Moins égaux que d'autres ? », *Après-demain*, 2010/3, n° 15, NF, p. 36-40, <https://doi.org/10.3917/apdem.015.0036>.
- Birchem N., « La Cimade fait le procès de la maltraitance ordinaire contre les migrants », *La Croix*, 30 mars 2017, <https://www.la-croix.com/France/Exclusion/La-Cimade-fait-proces-maltraitance-ordinaire-contre-migrants-2017-03-30-1200836095>.
- Colin B., « Toulouse : des migrants jugés par visioconférence lors d'audiences au centre de rétention », <https://www.20minutes.fr/justice/2205111-20180119-toulouse-migrants-juges-visioconference-lors-audiences-centre-retention>.
- Colin N., Verdier H., *L'âge de la multitude : entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, 2e éd., Paris, A. Colin, 2015.
- Courtois M., « Rendre la justice derrière un écran : « une vraie parodie du respect des droits fondamentaux », *Basta!*, 13 septembre 2023, <https://basta.media/Visio-audiences-Justice-droit-de-la-defense-projet-Dupond-Moretti-deshumanisation>.
- Dumont G.-F., « Immigration : la question de l'intégration dans un contexte fondamentalement nouveau », *Les Analyses de Population & Avenir*, 2020/3, n° 21, p. 1-14, <https://doi.org/10.3917/lap.021.0001>.
- « Étrangers mal jugés », *Revue Plein droit*, Gisti, n° 136, mars 2023, <https://www.gisti.org/spip.php?article7014>.
- Favier G., Jabbar-Allen S., Teulières L., *Travailleurs venus d'ailleurs*, Rodez, Éditions du Rouergue, 2011.
- Gervais J., Lemercier C., Pelletier W., *La valeur du service public*, Paris, La Découverte, 2021.
- Glez D., « Editorial, Sur la question de l'immigration, Édouard Philippe met l'Algérie à l'index », *Jeune Afrique*, 6 juin 2023, <https://www.jeuneafrique.com/1451251/politique/sur-la-question-de-limmigration-edouard-philippe-met-lalgerie-a-lindex/>.
- Hédon C., défenseure des droits, « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? », *Rapport 2022*, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-dematerialisation-2022_20220207.pdf.
- Hondeghem A., Vandenabeele W., « Valeurs et motivations dans le service public. Perspective comparative », *Revue française d'administration publique*, 2005/3, no 115, p. 463-479, <https://doi.org/10.3917/rfap.115.0463>.
- Ιερώνυμος για ναυάγιο στην Πύλο : « Όλοι οι Έλληνες δακρύνουν μπροστά στο ανείπωτο δράμα », *Athensvoice*, 14 juin 2023, <https://www.athensvoice.gr/epikairota/ellada/805045/nauagio-stin-pulo-ieronumos-oloi-oi-ellines-dakruzoun-brosta-sto-aneipoto-drama/>.
- Jacquin J.-B., « Coronavirus : la crise sanitaire met la justice à l'arrêt », *Le Monde*, 14 avril 2020, https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2020/04/14/coronavirus-la-justice-est-a-l-arret-en-raison-de-la-crise-sanitaire_6036489_1653578.html.

- Jault-Seseke F., Corneloup S., Barbou des Places S., *Droit de la nationalité et des étrangers*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Themis », 2015.
- Jean Paul II, « Message de Sa Sainteté le Pape Jean Paul II pour la 90^{ème} Journée Mondiale du Migrant et du Réfugié, Migrations dans une vision de paix », 16 décembre 2003, https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/fr/messages/migration/documents/hf_jp-ii_mes_20031223_world-migration-day-2004.html.
- Koubi G., « L'État d'internet », *La semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 16, 23 avril 2012, p. 16-18.
- La Commission européenne n'a aucune politique migratoire ! Vraiment ?*, Représentation en France, article d'actualité, 22 décembre 2022, https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-europeenne-na-aucune-politique-migratoire-vraiment-2022-12-22_fr.
- Lasserre B., Chatepie P., Japiot O., *L'État et les nouvelles technologies de l'information : vers une administration à accès pluriel*, Paris, La Documentation française, 2000.
- Lebreton-Derrien S., « La justice prédictive. Introduction à une justice "simplement" virtuelle », *Archives de philosophie du droit*, 2018/1, t. 60, p. 3-21, <https://doi.org/10.3917/apd.601.0018>.
- Legendre P., « L'étranger proche. Pour le public français, la leçon d'une recherche », dans H.-J. Berman, *Droit et révolution – L'impact des réformes protestantes sur la tradition juridique occidentale*, Paris, Fayard, coll. « Les quarante piliers », 2011, p. 9-16.
- Lentz Th., « Napoléon est le père de nos institutions », dans Th. Lentz, *Napoléon*, Paris, Le Cavalier Bleu, coll. « Idées reçues », 2001, p. 19-22, <https://doi.org/10.3917/lcb.lentz.2001.01>.
- Lucien A., *La justice mise en scène. Approche communicationnelle de l'institution judiciaire*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- Maisi H., Marais B. du (dir.), *L'administration électronique*, Strasbourg-Paris, ENA, 2004.
- Molnar P., « Avec les drones et les algorithmes, l'Europe construit un mur virtuel contre les migrants », *Courrier international*, 11 octobre 2021, <https://www.courrierinternational.com/article/interview-avec-les-drones-et-algorithmes-leurope-construit-un-mur-virtuel-contre-les>.
- Noiriel G., *Immigration, antisémitisme et racisme en France : XIXe-XXe siècle discours publics, humiliations privées*, Paris, Hachette littératures, coll. « Pluriel », 2007.
- Noiriel G., *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècle*, Paris, Points, 2016.
- Noiriel G., *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile XIXe-XXe siècle*, Nouvelle édition avec une préface inédite, Paris, Hachette littératures, coll. « Pluriel », 2012.
- Novosseloff A., Neisse F., Foucher M., *Des murs entre les hommes*, Paris, La documentation française, 2015.
- Observatoire de l'enfermement des étrangers, « Zones d'attentes, centres de rétention, en finir avec les audiences en vidéo, un dispositif illégal et injuste », *Rapport critique*, juin 2022, https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2022/06/En_finir_avec_la_Visio-OEE_2022.pdf.
- Olszak N., « Pour une défense du millefeuille », Dalloz actualités, 12 mai 2023, <https://www.dalloz-actualite.fr/chronique/pour-une-defense-du-millefeuille#.ZF9HMnZByUk>.
- Ponty J., *L'immigration dans les textes : France, 1789-2002*, Paris, Belin, coll. « Belin sup », 2004.
- Quetel C., *Histoire des murs : une autre histoire des hommes*, Paris, Perrin, coll. « Tempus », 2013.

- Quinault-Maupoil T., « Edouard Philippe muscle son discours sur l'immigration » : « Rien dans cette évolution ne correspond à un choix politique ou à une décision que nous aurions prise. C'est une immigration du fait accompli », *Le Figaro*, 5 juin 2023, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/edouard-philippe-muscle-son-discours-sur-l-immigration-20230605>.
- Saas C., « L'étranger et ses juges », *Plein droit*, 2012/3, n° 94, p. 3-5, <https://doi.org/10.3917/pld.094.0003>.
- Sauret J., « Efficacité de l'administration et service à l'administré : les enjeux de l'administration électronique », *Revue française d'administration publique*, 2004/2, no 110, p. 279-295, <https://doi.org/10.3917/rfap.110.0279>.
- Spire A., « Faire payer les étrangers. L'avenir d'une vieille idée », *Plein droit*, 2005/4, n° 67, p. 3-5, <https://doi.org/10.3917/pld.067.0003>.
- Tchen V., *Droit des étrangers*, 2e éd., Paris, Ellipses, coll. « Mise au point », 2011.
- Vacchino O., *Vers l'e-gouvernance : pour une nouvelle administration numérique*, Paris, SCE-REN, CNDP, 2013.
- Veglia P. et autres, *Les étrangers en France : guide des sources d'archives publiques et privées XIXe-XXe siècles*, t. 4, Paris, Génériques direction des archives de France, 2005.
- Viet V., *Histoire des Français venus d'ailleurs : de 1850 à nos jours*, Paris, Perrin, coll. « Tempus », 2003.
- Weil P., *Qu'est-ce qu'un Français ? histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 2005.

MARTA GRABOWSKA¹

CYFRYZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE
*BERLIN DECLARATION ON DIGITAL SOCIETY
AND VALUE-BASED DIGITAL GOVERNMENT, 2020*

ABSTRAKT: Celem artykułu jest analiza treści deklaracji ministerialnej Unii Europejskiej *Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Governemnt, 2020* oraz jej porównanie z poprzednimi deklaracjami unijnymi na ten temat. Cyfryzacja administracji publicznej w UE jest procesem złożonym, obejmującym kompetencje państw członkowskich oraz wymagania unijne w zakresie sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego. Kompromisy osiągnane są za pomocą deklaracji ministerialnych, które przyjmowane są przez Radę w procedurze głosowania jednomyślnego. Prerogatywa proponowania treści tych deklaracji leży w gestii państwa sprawującego prezydencję w danym okresie. W artykule wskazano wcześniejsze deklaracje ministerialne dotyczące e-governmentu w UE (Ryga, 2006; Malmö, 2009; Tallinn, 2017), a następnie skupiono się na deklaracji berlińskiej. Jej treść różni się od poprzednich i koncentruje się na wymogach etycznych, które spełniać powinny europejskie systemy administracji publicznej. Przedstawiono główne postulaty tej deklaracji oraz ścieżki i narzędzia jej realizacji. W badaniu zastosowano metodę analizy treści dokumentów oficjalnych, metodę porównawczą i elementy metody systemowej. Z badania wynika, że realizacja postulatów zawartych w deklaracji berlińskiej wzbogaci europejskie systemy administracji publicznej o dodatkowy wymiar

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

etyczny o charakterze antropocentrycznym, co w zasadniczy sposób odróżniać je będzie pozytywnie od systemów administracji publicznej implementowanych w innych rejonach świata.

SŁOWA KLUCZOWE: e-government, Unia Europejska, cyfryzacja administracji publicznej w Unii Europejskiej, deklaracje ministerialne na temat e-governmentu w Unii Europejskiej, *Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government, 2020*

DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION IN THE LIGHT OF BERLIN DECLARATION ON DIGITAL SOCIETY AND VALUE-BASED DIGITAL GOVERNMENT, 2020

ABSTRACT: The main aim of the paper is to analyse the content of the European Union's *Berlin Declaration on Digital Society and Value-based Digital Government, 2020*, and to compare it with former ministerial declarations of the EU on e-Government. Digital transformation of public administrations in the EU is a complex issue combining competences of member states and requirements of the agile functionality of the common market. Compromises are reached usually without ministerial declarations which are unanimously voted in the Council. It is a prerogative of a member state carrying out a duty of a Presidency to propose a new ministerial declaration. In the paper former ministerial declarations on e-Government in the European Union are discussed (Riga, 2006, Malmö, 2009 and Tallinn, 2017) and compared with the Berlin declaration. The content of the last one differs from the others and emphasizes on European ethical values which European digital public administration systems should fulfill. In the research such methods as analysis of official documents, comparative and of a system analysis have been applied. A general outcome from the research is that implementation of these solutions will enrich European digital public administration systems with additional ethical dimension of an anthropocentric character. This feature will fundamentally and positively distinguish them from digital public administrative systems implemented in other parts of the world.

KEYWORDS: e-Government, European Union, digitalization of public administration in the European Union, ministerial declarations on e-Government in the European Union, *Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government, 2020*

1. Wprowadzenie

Cyfryzacja krajowych systemów administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) leży w gestii tych państw – przede wszystkim ze względu na występujące w nich różne systemy polityczne. Każde państwo członkowskie musi

zaplanować i zrealizować swój e-government w taki sposób, aby sprawnie obsługiwał on administrację publiczną oraz obywateli. Systemy te muszą spełniać też wymagania konwencji Rady Europy w obszarze podstawowych praw i wolności² oraz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³. Ponadto krzyżują się one jeszcze z wymaganiami Unii Europejskiej w zakresie sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego. Jest to więc skomplikowana i wielowarstwowa konstrukcja.

Na poziomie państw członkowskich UE kształt administracji publicznej regulują krajowe systemy prawa, tj. konstytucje i prawodawstwa wtórne, w które wbudowane są już wspomniane wyżej wymagania konwencji Rady Europy i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Natomiast koordynacja tych systemów w wersji elektronicznej z wymaganiami Unii Europejskiej w obszarze funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego to rodzaj kompromisu osiąganego zwykle za pomocą tzw. deklaracji ministerialnych, zawierających różne plany i programy, z wdrożenia których mogą rodzić się czasem unijne przepisy wiążące.

Deklaracje ministerialne to dokumenty, które nie są wymieniane w unijnych traktatach, lecz są używane w celu prezentowania stanowiska jednej lub większej liczby instytucji unijnych na dany temat, a zawarte w nich treści nie są wiążące. Stosuje się je także często do informowania o uzgodnieniach międzyinstytucjonalnych w obszarze dowolnej dziedziny. Jest zwyczajem, że to państwa sprawujące w danym czasie prezydencję proponują treści tych deklaracji i są one przyjmowane w drodze głosowania jednomyślnego w Radzie⁴.

W obszarze e-governmentu w Unii Europejskiej mieliśmy kilka takich deklaracji, które przyczyniły się do uzgodnienia wspólnych rozwiązań w tym zakresie i zaowocowały zarówno skutecznymi programami, jak i wiążącymi aktami prawnymi usprawniającymi funkcjonowanie cyfrowej administracji na obszarze jednolitego rynku. Warto tu wymienić *Ministerial Declaration Approved Unanimously on 11 June 2006, Riga, Latvia*⁵, która propagowała budowę bardziej inkluzywnego społeczeństwa cyfrowego w obszarze e-governmentu na gruncie realizowanego wówczas programu *i2010. A European Information Society for Growth and Employment*⁶. Był on wspomagany

² Council of Europe, *Complete List of the Council of Europe' Treaties*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> (28.03.2023).

³ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016, C202, s. 389-405.

⁴ Wyjaśnienie uzyskane w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej, Sekcji Informacji Publicznej, *Reply to Your Question*, e-mail z 13.07.2022 r.

⁵ *Ministerial Declaration Approved Unanimously on 11 June 2006, Riga, Latvia*, <https://milobs.pt/wp-content/uploads/2021/11/Riga-Ministerial-Declaration.pdf> (27.06.2023).

⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *i2010. A European Information*

przez słynny dokument 2006 – *Aho Group Report „Creating an Innovative Europe”*⁷ opracowany przez grupę ekspertów wysokiego szczebla pod kierunkiem Esko Aho (ówczesnego premiera Finlandii), powołaną przez Komisję Europejską. Następnie podpisano *Ministerial Declaration on eGovernment Approved Unanimously in Malmö (Sweden) on 18 November 2009*⁸, której wynikiem było przygotowanie planu rozwoju e-governmentu na potrzeby jednolitego rynku europejskiego na lata 2011–2015, wyrażonego w dokumencie *The European eGovernment Action Plan 2011–2015*⁹. Sugerowano w nim m.in. wprowadzenie jednolitego europejskiego systemu elektronicznej identyfikacji obywateli (eID i eIDAS). Wreszcie *Tallinn Declaration on eGovernment at the Ministerial Meeting During Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017*¹⁰, której wynikiem był kolejny pięcioletni program rozwoju e-governmentu w Unii Europejskiej, ogłoszony w dokumencie *EU eGovernment Action Plan 2016–2020*¹¹. Zakładał on przede wszystkim transgraniczną interoperacyjność systemów e-governmentu oraz sprawniejszą obsługę na linii urząd–biznes.

2. Berlińska deklaracja ministerialna z 2020 r.

Dnia 8 grudnia 2020 r. podpisana została nowa deklaracja ministerialna poświęcona problematyce e-governmentu w Unii Europejskiej: *Berlin Declaration on Digital Society*

Society for Growth and Employment, COM(2005) 229 final, [not published in the “Official Journal”], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0229> (27.06.2023); Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Role of eGovernment for Europe’s Future*, COM(2003) 567 final, [not published in the “Official Journal”], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0567> (27.06.2023).

⁷ 2006 – *Aho Group Report „Creating an Innovative Europe”*, https://ec.europa.eu/invest-in-research/action/2006_ahogroup_en.htm (27.06.2023).

⁸ *Ministerial Declaration on eGovernment Approved Unanimously in Malmö (Sweden) on 18 November 2009*, <https://www.aoc.cat/wp-content/uploads/2014/09/declaracio-malmo-1.pdf> (27.06.2023).

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, *The European eGovernment Action Plan 2011–2015. Harnessing ICT to Promote Smart, Sustainable and Innovative Government*, Brussels, 15.12.2010, COM(2010) 743 final.

¹⁰ *Tallinn Declaration on eGovernment at the Ministerial Meeting During Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017*, <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2018-04/eGovernmentMinisterialDeclarationsignedinTallinnon6October2017.pdf> (27.06.2023).

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, *EU eGovernment Action Plan 2016–2020. Accelerating the Digital Transformation of Government*, Brussels, 19.04.2016, COM(2016) 179 final.

*and Value-Based Digital Government at the Ministerial Meeting During the German Presidency of the Council of the European Union on 8 December 2020*¹². Już jej tytuł sugeruje inne niż dotychczas podejście do e-governmentu. Wcześniejsze deklaracje skupiały się głównie na zagadnieniach technicznych oraz m.in. na problemie inkluzji grup społecznych wykluczonych cyfrowo. Tym razem, jak określono to w tytule, treść deklaracji wkracza w sferę aksjologii (*value-based*) i już wstępna lektura tego dokumentu pokazuje, że kryzysy występujące w Unii Europejskiej w ostatnich latach – związane przede wszystkim z praworządnością i ruchami odśrodkowymi oraz doświadczeniami COVID-owymi, a także gwałtownym rozwojem nowych technologii cyfrowych wkraczających do naszego życia, wymagających przyjęcia właściwych postaw etycznych wobec nich – odcisnęły piętno na koncepcji e-governmentu, który ma być teraz rozwijany w Unii Europejskiej. Zapewne nie bez znaczenia był fakt, iż przyjęcie tej deklaracji miało miejsce w okresie prezydencji niemieckiej, która realizowana była w drugiej połowie 2020 r., w ostatnim okresie rządów Angeli Merkel. Już wówczas lansowała ona konieczność większej spójności i konsolidacji Unii Europejskiej w obliczu Brexitu, odbudowy po kryzysie COVID-owym oraz wdrażania nowych technologii w obszarze Zielonego Ładu i Przemysłu 4.0. Deklaracja ta ewidentnie skierowana jest do twórców i projektantów cyfrowych systemów administracji publicznej, a jej celem jest nie tylko poprawa stanu technicznego tych systemów, ale przede wszystkim podniesienie ich do poziomu w pełni etycznych, ukierunkowanych na człowieka (antropocentrycznych) i spełniających wymagania europejskiego systemu wartości. W związku z tym postuluje się także rozbudowę zaplecza wspomagającego ich funkcjonowanie, m.in. w postaci różnego rodzaju platform, których tworzenie i udostępnianie złożono na barki Komisji Europejskiej.

3. Postulaty deklaracji berlińskiej

Deklaracja berlińska zawiera siedem postulatów, a ich realizację przewidziano do 2024 r. **Pierwszy postulat** odnosi się bezpośrednio do bezwzględnego obowiązku respektowania przez systemy administracji publicznej, w tym ich wersje elektroniczne, europejskich praw podstawowych oraz wartości demokratycznych, tj. m.in. praworządności, poszanowania godności i autonomii jednostki ludzkiej, ochrony małoletnich, osób

¹² *Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government at the Ministerial Meeting During the German Presidency of the Council of the European Union on 8 December 2020*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government> (27.06.2023).

z niepełnosprawnościami oraz mniejszości narodowych i etnicznych, poszanowania prywatności, ochrony przed zewnętrzną ingerencją w cyfrowe systemy administracji publicznej, szczególnie w procedury wyborcze (uczciwe wybory), a także prawa do rzetelnej informacji i ochrony przed dezinformacją. Na straży tych wartości stać mają niezmiennie Karta praw podstawowych Unii Europejskiej¹³ oraz European Digital Media Observatory (EDMO)¹⁴ – niezależne od władz administracyjnych konsorcjum europejskie monitorujące i zwalczające dezinformację, zlokalizowane w Instytucie Uniwersyteckim we Florencji i posiadające 14 zespołów rozlokowanych w różnych państwach Unii Europejskiej. Polskę, Czechy i Słowację monitoruje zespół działający na Uniwersytecie Karola w Pradze. Powstanie EDMO jest rezultatem przyjętego w 2018 r. w Unii Europejskiej *Action Plan against Disinformation*¹⁵.

Drugi postulat mówi o inkluzji cyfrowej oraz szerokim udziale społeczeństwa w kształtowaniu świata cyfrowego. Za oczywiste przyjmuje się powszechny dostęp do internetu na równych, niedyskryminujących warunkach, a także właściwe, przyjazne obywatelom dostosowanie elektronicznych systemów administracji publicznej do ich preferencji. Przykładem może być stopniowe przechodzenie od eGov do mGov tam, gdzie dominuje już świat urządzeń mobilnych. Muszą istnieć kanały wymiany informacji między administracjami a obywatelami, służące wspólnemu budowaniu rozwiązań cyfrowych tych systemów. Powinny one też w większym stopniu posiadać mechanizmy umożliwiające udział obywateli w procesach podejmowania decyzji (e-governance), a wszelkie unijne reguły związane z tzw. dostępnością cyfrową¹⁶ powinny być już standardem.

Trzeci postulat odnosi się do wzmocnienia świadomości i wiedzy użytkowników systemów administracji publicznej, zapewnienia lepszych rozwiązań w obszarze prywatności, a także do podnoszenia poziomu umiejętności obywateli w zakresie kontroli własnych danych. W celu polepszenia ogólnego poziomu wiedzy w obszarze cyfryzacji,

¹³ Zob. przyp. 3.

¹⁴ European Commission, *Shaping Europe's Digital Future. European Digital Media Observatory (EDMO)*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-digital-media-observatory> (27.06.2023); EDMO – European Digital Media Observatory, <https://edmo.eu> (27.03.2023).

¹⁵ European Commission, *Action Plan on Disinformation: Commission Contribution to the European Council (13-14 December 2018)*, https://commission.europa.eu/publications/action-plan-disinformation-commission-contribution-european-council-13-14-december-2018_en#:~:text=The%20Commission%20and%20the%20High%20Representative%20adopted%20the,especially%20in%20view%20of%20the%20forthcoming%20European%20elections (27.06.2023).

¹⁶ 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; Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, Dz.U. 2019, poz. 848.

w tym na temat najnowszych, tzw. wschodzących, technologii cyfrowych, niezbędne jest zobowiązanie Komisji Europejskiej do powszechnego udostępnienia Digital Skills and Jobs Platform¹⁷. Umożliwia ona obywatelom uczestniczenie w kursach online i wspiera samodzielne przyswajanie wiedzy, która jest niezbędna nie tylko w korzystaniu z cyfrowych systemów administracji publicznej, ale także gdy powstaje pomysł na nowy biznes lub podczas poszukiwania pracy. Platforma powinna być wielojęzyczna i rozwijana pod kątem potrzeb obywateli Unii Europejskiej na poziomach: narodowym, regionalnym i lokalnym. Działa już na zasadach koalicji koordynatorów tej inicjatywy w państwach członkowskich (w Polsce jest to Instytut Spraw Publicznych¹⁸), których zadaniem jest adaptacja oferowanej na platformie wiedzy do poziomu i potrzeb lokalnych społeczności.

Inną inicjatywą stworzoną przez Komisję Europejską w ramach *Digital Education Action Plan 2021–2027*¹⁹ jest European Digital Education Hub²⁰, zrzeszający różnych interesariuszy zainteresowanych zdobywaniem i udostępnianiem wiedzy z zakresu cyfryzacji. Z kolei bezpieczeństwu dzieci w internecie (także z ich udziałem) mają służyć Safer Internet Centres²¹, działające m.in. poprzez platformę Better Internet for Kids²² (w Polsce inicjatywę tę realizuje strona internetowa Safer Internet²³, zawierająca także numery alarmowe i telefonu zaufania dla dzieci oraz rodziców i nauczycieli). W obszarze biznesu propaguje się wiedzę na temat zdalnych procedur usprawniających kontakt na linii przedsiębiorca–urząd, takich jak: transakcje bezgotówkowe, inteligentne umowy oraz podpis elektroniczny. Silnie rekomendowana jest także edukacja medialna. Jak widać, w Unii Europejskiej podejmuje się wiele działań w celu podnoszenia poziomu wiedzy obywateli na temat cyfryzacji, a inicjatywy realizowane przez krajowe administracje publiczne są mocno wspierane przez Komisję Europejską.

¹⁷ European Union. Digital Skills and Jobs Platform, <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en> (27.06.2023).

¹⁸ Instytut Spraw Publicznych, <https://www.isp.org.pl> (27.06.2023).

¹⁹ European Commission, *Digital Education Action Plan 2021–2027. Resetting Education and Training for the Digital Age*, https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf (28.06.2023).

²⁰ European Commission, *European Education Area. European Digital Education Hub. The Open Online Collaborative Community for Digital Education Stakeholders in Europe and Beyond*, <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan/european-digital-education-hub> (28.06.2023).

²¹ European Commission, *Shaping Europe's Digital Future. Safer Internet Centres*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/safer-internet-centres> (28.06.2023).

²² Better Internet for Kids Portal, <https://www.betterinternetforkids.eu> (28.06.2023).

²³ Safer Internet, <https://www.saferinternet.pl> (28.06.2023).

Czwarty postulat odnosi się do cyberbezpieczeństwa systemów administracji publicznej – zarówno w sferze technicznej, jak i w sferze treści. Powraca tu sprawa wdrażania systemów elektronicznej identyfikacji obywateli i przedsiębiorców, ułatwiającej procedury administracyjne w wymiarze transgranicznym, z uwzględnieniem rozwiązań zapewniających przejrzystość obrotu danymi, jak i ich bezpieczeństwa cyfrowego. Postuluje się dalsze prace nad jednolitymi standardami cyberbezpieczeństwa, zasadami rejestrowania danych „tylko raz” oraz uściśleniem przepisów dotyczących ponownego wykorzystania danych sektora publicznego przy założeniu możliwie szerokiego otwarcia dostępu do nich. Zwraca się uwagę na konieczność ścisłej współpracy na polu wymiany dobrych praktyk w zakresie cyberbezpieczeństwa w takich sektorach, jak infrastruktura krytyczna czy systemy głosowań elektronicznych. W tym ostatnim przypadku pomocne okazało się powołane przez DG Justice. Fundamental Rights and Citizenship europejskiego centrum wsparcia procedur wyborczych European Centre for Electoral Support (ECES)²⁴, które zapoczątkowało swoją działalność w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego, a teraz wspiera inne wybory na terenie Unii Europejskiej. Przygotowuje także kompendium dobrych praktyk w zakresie e-votingu²⁵.

Piąty postulat odnosi się do tzw. europejskiej suwerenności cyfrowej, która zakłada, że europejskie cyfrowe systemy administracji publicznej muszą być budowane na bazie europejskiego systemu wartości etycznych. Oznacza to, że nie mogą one kopiować rozwiązań systemowych i technicznych powstałych w państwach stosujących inne systemy wartości. Cyfrowe systemy administracji publicznej (sprzęt, oprogramowanie, rozwiązania chmurowe czy różnego typu usługi) respektować muszą nasz europejski system wartości etycznych, wobec tego implementowane mogą być tylko te rozwiązania, które są z nim w pełni zgodne. Wymagać to będzie technicznych procedur dostosowawczych, o ile systemy te pochodzą z rejonów świata stosujących odmienne niż unijny systemy etyczne, bądź budowania własnych systemów tu, w Europie, dostosowanych do naszego systemu wartości. Pomoc w tym może projektowanie modułowe z użyciem *open-source software* (OSS). Zatem zgodnie z europejskim systemem etycznym cyfrowe systemy administracji publicznej muszą być zorientowane antropocentrycznie – ukierunkowane na człowieka i to on musi być tu najważniejszy. Respektowanie europejskiego systemu wartości dotyczyć ma także obrotu danymi w ramach europejskiej gospodarki opartej na danych i w obszarze wzajemnych relacji

²⁴ ECES – European Centre for Electoral Support, <https://www.eces.eu/en/> (28.06.2023).

²⁵ ECES – European Centre for Electoral Support, *Electronic Voting*, <https://www.eces.eu/en/posts/electronic-voting> (28.06.2023); Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *On the European Democracy Action Plan*, Brussels, 3.12.2020, COM (2020) 790 final.

sektora publicznego i prywatnego w ramach Gov-Tech, w tym np. niedyskryminacyjnych procedur przetargowych²⁶. We wszystkich tych kwestiach postuluje się dopracowanie legislacji w zakresie europejskich wymagań etycznych.

Szósty postulat odnosi się z kolei do stosowania najnowszych technologii cyfrowych w europejskich systemach administracji publicznej. Generalnie UE ze wszech miar popiera wdrażanie najnowszych technologii cyfrowych, jednak wdrożenia te muszą uwzględniać europejski system wartości. Takie podejście dominuje też w europejskim prawodawstwie odnoszącym się do tzw. przełomowych technologii cyfrowych. Przykładem może być będący już na ostatnim etapie opracowania legislacyjnego *Artificial Intelligence Act*²⁷, regulujący zasady wdrażania w UE sztucznej inteligencji. Ten ze wszech miar pionierski w skali świata akt prawny, opracowany na podstawie wytycznych etycznych, przygotowanych przez powołaną w 2018 r. unijną grupę ekspertów wysokiego szczebla (EU High-Level Expert Group on Artificial Intelligence)²⁸, wprowadza europejski system certyfikacji tego typu urządzeń z ulokowaniem człowieka jako elementu nadrzędnego wobec technologii, mającego prawo do decydowania o sobie w kontekście stosowanych wobec niego technologii, posiadającego prawo do wglądu w dokumentację takich systemów i prawo do odrzucenia decyzji podjętej przez system. Wśród zakazanych przez ten akt prawny praktyk, takich jak: wprowadzanie do użytku systemów, które stosują techniki podprogowe, wykorzystują słabości określonych grup osób (np. dzieci) itd., znalazły się także zakazy stosowania sztucznej inteligencji przez organy administracji publicznej na potrzeby oceny lub klasyfikacji wiarogodności osób fizycznych bądź grup społecznych, gdy punktowa ocena prowadzi do krzywdzącego traktowania ludzi lub grup społecznych, jak również np. do nieuprawnionego wykorzystywania przez administrację publiczną systemów zdalnej identyfikacji biometrycznej²⁹. Takie antropocentryczne podejście UE do wdrażania przełomowych technologii różni się zasadniczo od rozwiązań stosowanych w innych rejonach świata i oparte jest na europejskim systemie wartości etycznych. Omawiany akt prawny, planowany jako rozporządzenie, obowiązywać będzie na terenie całej UE. Na marginesie warto dodać, że różne firmy, w tym przede wszystkim pozaeuropejskie,

²⁶ European Commission. Joinup, *GovTech Practices in the EU*, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/public-sector-tech-watch/news/govtech-practices-eu> (28.06.2023).

²⁷ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council, Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts*, COM(2021) 206 final.

²⁸ European Commission, *Shaping Europe's Digital Future. High-Level Expert Group on Artificial Intelligence*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/expert-group-ai> (28.06.2023).

²⁹ European Commission, *Proposal for a Regulation...*, Title II: *Prohibited Artificial Intelligence Practices*, art. 5.

produkujące rozmaite urządzenia z wbudowanymi elementami sztucznej inteligencji (np. urządzenia medyczne), które chcą ze swoimi produktami wejść na rynek europejski, bacznie obserwują europejskie działania legislacyjne i szacują zakres koniecznych zmian w budowie swoich produktów, jakie będą musiały wprowadzić, aby móc handlować nimi na jednolitym rynku europejskim.

Siódmy postulat obejmuje koncepcję cyfrowego systemu administracji publicznej wspierającego zachowanie naszych warunków do życia, tj. środowiska naturalnego, zgodnych z zasadami tzw. Zielonego Ładu³⁰, *Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju* (przyjętej przez ONZ i znanej jako *The 17 Goals*³¹) oraz także oenztowskiego porozumienia paryskiego z 2015 r.³² Mając z kolei na uwadze doświadczenia z pandemią COVID-19, cyfrowe systemy administracji publicznej powinny rozbudowywać moduły obsługujące sektor ochrony zdrowia, gdyż sytuacje takie z pewnością mogą się powtórzyć. W okresie pandemii COVID-19 byliśmy zdani prawie wyłącznie na systemy cyfrowe. Powinny one być przygotowane na podobne sytuacje, a także służyć jako źródło informacji dla odpowiednich służb publicznych i obywateli. W związku z tym w 2022 r. Unia Europejska rozpoczęła uruchamianie platformy European Health Data Space (EHDS)³³. Ma ona służyć z jednej strony obywatelom chcącym samodzielnie zdobywać wiedzę na temat swojego zdrowia, kontrolować swoje dane na poziomie krajowym oraz operować nimi w wymiarze transgranicznym, z drugiej strony natomiast – administracjom publicznym w wymianie informacji na temat zdrowia publicznego i podejmowaniu odpowiednich decyzji w tym zakresie. Ma to być przestrzeń cyfrowa (ekosystem) umożliwiająca prezentowanie przepisów prawnych, standardów i dobrych praktyk w obszarze zdrowia, a także, przy odpowiednim zabezpieczeniu danych zgodnym z RODO³⁴, służąca środowiskom naukowym i biznesowym w diagnozowaniu i tworzeniu rozwiązań innowacyjnych. Platforma ta jest

³⁰ European Commission, *The European Green Deal. Striving to Be the First Climate-Neutral Continent*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (28.06.2023).

³¹ United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Sustainable Development, *The 17 Goals*, <https://sdgs.un.org/goals> (28.06.2023).

³² United Nations. Climate Change, *The Paris Agreement. What is the Paris Agreement?*, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement> (28.06.2023).

³³ European Commission, *Public Health. European Health Data Space*, https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_en (28.06.2023).

³⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 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.

częścią programu European Health Union³⁵, którego celem jest wspólne rozwiązywanie problemów zdrowotnych przez państwa członkowskie UE, zapobieganie zagrożeniom oraz umożliwienie obywatelom szerszego dostępu do wiedzy medycznej oraz usług i konsultacji medycznych. Zaleca się także przechodzenie od systemów eHealth do mHealth tam, gdzie życie przenosi się do urządzeń mobilnych.

4. Komentarz i wnioski

Postulaty zawarte w deklaracji berlińskiej znacznie odbiegają od treści wcześniejszych deklaracji ministerialnych poświęconych cyfrowym systemom administracji publicznej w Unii Europejskiej. Do rozwiązań technicznych i proceduralnych dodaje się teraz obudowę etyczną oraz podejście antropocentryczne. Systemy te respektować muszą europejski system wartości, w tym zasady praworządności, demokracji i wolności słowa, oraz mają umożliwić obywatelom szerszy udział w procesach decyzyjnych. Gromadzenie oraz obrót danymi osobowymi i gospodarczymi odbywać się musi z poszanowaniem praw podstawowych i odpowiednich przepisów europejskich w tym zakresie, z uwzględnieniem jednak jak największej transparentności sektora publicznego (*open data*).

Postulat powszechnego dostępu do internetu dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej nie jest nowy, choć wobec niezwalczonego jeszcze do końca wykluczenia cyfrowego – ciągle aktualny. Zgodnie ze wskaźnikiem penetracji internetu w Unii Europejskiej wynoszącym 90,6% znajduje się ona na drugim miejscu – po Ameryce Północnej (93,4%), choć ma znaczną przewagę nad Azją (67%) czy Afryką (43,2%)³⁶. W poszczególnych państwach UE występuje jednak duże zróżnicowanie (od 97,7% w Danii, 97,6% na Litwie czy 97,3% w Szwecji, po 78,5% w Grecji, 75,6% w Rumunii czy 67,9% w Bułgarii)³⁷. Wskaźniki te świadczą o tym, że jest jeszcze wiele do zrobienia pod tym względem w UE. Polski wskaźnik penetracji internetu wynosi obecnie 91,5%³⁸.

³⁵ European Commission, *European Health Union. Protecting our Health Together*, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en#:~:text=What%20is%20the%20European%20Health%20Union%20The%20European,treatment%20and%20aftercare%20for%20diseases%20such%20as%20cancer.\(26.06.2023\)](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en#:~:text=What%20is%20the%20European%20Health%20Union%20The%20European,treatment%20and%20aftercare%20for%20diseases%20such%20as%20cancer.(26.06.2023)).

³⁶ Internet World Stats, *World Internet Usage and Population Statistics 2023 Year Estimates*, <https://www.internetworldstats.com/stats.htm> (28.06.2023).

³⁷ Internet World Stats, *European Union*, <https://www.internetworldstats.com/europa.htm> (28.06.2023).

³⁸ *Ibidem*.

Nowością jest natomiast postulat tzw. europejskiej suwerenności technologicznej europejskich systemów administracji publicznej, polegający na implementowaniu na terenie UE infrastruktury cyfrowej respektującej europejski system wartości etycznych. Takie podejście związane jest z kolejnym skokiem technologicznym początku XXI w. oraz zagrożeniami dla człowieka zeń wynikającymi. W takim przypadku UE posługuje się sprawdzonym systemem certyfikacji, jak np. w przypadku cyberbezpieczeństwa czy sztucznej inteligencji. To odpowiednie ustawienie wymagań zawartych w normach europejskich, które następnie powoływane są jako obowiązkowe, wymusza wprowadzanie na rynek europejski wyłącznie bezpiecznych produktów i usług. W przypadku deklaracji berlińskiej nowością jest, iż przedmiotem tych norm są wartości etyczne, a nie tylko parametry techniczne. Unia Europejska nie boi się nowych technologii i gorąco je wspiera, jednak ich wejście na rynek europejski – inaczej niż w innych rejonach świata – wiąże się już obecnie ze spełnieniem określonych europejskich warunków etycznych. Na marginesie można powiedzieć, że istnieją środowiska (szczególnie przedsiębiorców), które stoją na stanowisku, iż takie wymagania ograniczają biznes i innowacyjność. Pewne okiełznanie jednak niekontrolowanego rozwoju technologii cyfrowych tak, aby służyły one dobrze człowiekowi, jest ze wszech miar wskazane, szczególnie gdy obserwujemy negatywne przykłady realizowane w innych rejonach świata.

Te nowe wymagania wspierane są szeregiem inicjatyw edukacyjnych organizowanych przez Komisję Europejską, głównie w postaci uruchamianych platform cyfrowych, dostępnych dla wszystkich administracji publicznych oraz obywateli europejskich. Promuje się wiedzę o etycznych, prawnych i technicznych aspektach systemów e-governmentu, tworzy się platformy służące samodzielnej nauce online w obszarze cyfryzacji oraz wymianie informacji na temat dobrych praktyk stosowanych w systemach cyfrowej administracji publicznej. Propaguje się także edukację medialną i tworzy centra zajmujące się sieciowym bezpieczeństwem dzieci.

Dodatkowymi elementami – wynikającymi z kryzysu energetycznego w Europie oraz pandemii COVID-19 – są wprowadzenie wymagań włączenia do cyfrowych systemów administracji publicznej w UE rozwiązań zgodnych z europejskimi i światowymi uzgodnieniami w zakresie ochrony środowiska i zielonej energii, a także doskonalenie modułów obejmujących sektor ochrony zdrowia, szczególnie w zakresie zdrowia publicznego. Wspieranie przez administrację publiczną transformacji energetycznej wymaga szybkiego i drożnego kontaktu administracji z przedsiębiorcami i obywatelami w zakresie promowanych rozwiązań technologicznych oraz dystrybucji środków finansowych. W obszarze zdrowia większa świadomość zagrożeń oraz umiejętność wykorzystywania wiedzy przez obywateli, zarządzanie własnymi danymi

zdrowotnymi i ich kontrola to warunki poprawy funkcjonowania tego sektora, a dla administracji publicznych oraz biznesu z kolei – większa trafność prognoz i diagnoz, co prowadzi do poprawy stanu zdrowotnego społeczeństwa w UE. Tworzone przez Komisję Europejską platformy cyfrowe w tym obszarze mają wspomóc ten proces.

Na koniec należałoby powiedzieć kilka słów na temat źródeł finansowania tych przedsięwzięć. Ze względu na fakt, iż – jak już wspomniano – organizacja i cyfryzacja administracji publicznych w poszczególnych państwach członkowskich leżą w ich gestii, środki na te cele powinny pochodzić z budżetów narodowych. W ostatnim okresie w Polsce procesy cyfryzacji administracji publicznej uwzględnione zostały np. w tzw. Polskim Ładzie, a konkretnie w sekcji „CyberPoland 2025”³⁹. Wobec krzyżujących się także z narodowymi celów Unii Europejskiej w cyfrowej administracji publicznej działania te wspierane są z funduszy unijnych. Należy tu przede wszystkim wymienić programy zaplanowane w ramach Wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021-2027: program Cyfrowa Europa (6,8 mld euro) ulokowany w sekcji European Strategic Investments⁴⁰; znajdujący się w tej samej sekcji instrument Łącząc Europę (18,4 mld euro)⁴¹, ale także program Europejska administracja publiczna (73,1 mld euro)⁴². W ramach dodatkowo przewidzianych 12,5 mld euro znajdują się także fundusze na sekcję Prawo i wartości (Rights and Values)⁴³.

Termin realizacji założeń deklaracji berlińskiej przewidziany jest na koniec 2024 r. Stąd mniej więcej w tym terminie można spodziewać się kolejnej deklaracji ministerialnej na temat e-governmentu. Propozycja treści takiej deklaracji jest prerogatywą państwa sprawującego prezydencję. Czy zatem to Polska będzie proponować treść nowej deklaracji ministerialnej na temat e-governmentu? Nasza prezydencja przypada na pierwszą połowę 2025 r., zatem czas pokaże. Na razie w ogólnej klasyfikacji Digital Economy and Society Index (DESI) za 2022 r. znajdujemy się na czwartym miejscu od końca (24. pozycja). Szczegółowe wyniki wyglądają następująco: z e-governmentu korzysta w Unii Europejskiej 65% obywateli, a Polska jest na szóstym miejscu od końca (22) pod tym względem⁴⁴. Jeśli chodzi o tryb interaktywny tego korzystania, wynik

³⁹ *Polski Ład. CyberPoland 2025*, <https://www.gov.pl/web/polski-lad/cyberpoland-2025> (28.06.2023).

⁴⁰ Council of the European Union, *Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation EU (Commitments in 2018 Prices)*. Press EN, https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf (28.06.2023).

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ European Commission, *Shaping Europe's Digital Future. Digital Economy and Society Index (DESI) 2022*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022> (28.06.2023).

jest jeszcze gorszy – to piąte miejsce od końca (23)⁴⁵. Z biznesem nie jest dużo lepiej – dostępne serwisy w tym obszarze klasyfikują nas ponownie na czwartym miejscu od końca (24)⁴⁶. Polska włącza się w inicjatywy deklaracji berlińskiej, ale jest jeszcze wiele do zrobienia, aby polski system e-governmentu był kompletny i pracował sprawnie.

Bibliografia

- 2006 – *Aho Group Report „Creating an Innovative Europe”*, https://ec.europa.eu/invest-in-research/action/2006_ahogroup_en.htm.
- Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government at the Ministerial Meeting During the German Presidency of the Council of the European Union on 8 December 2020*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government>.
- Better Internet for Kids Portal, <https://www.betterinternetforkids.eu>.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Role of eGovernment for Europe's Future*, COM(2003) 567 final [not published in the “Official Journal”], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0567>.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *i2010. A European Information Society for Growth and Employment*, COM(2005) 229 final [not published in the “Official Journal”], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0229>.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, *EU eGovernment Action Plan 2016–2020. Accelerating the Digital Transformation of Government*, Brussels, 19.04.2016, COM(2016) 179 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *On the European Democracy Action Plan*, Brussels, 3.12.2020, COM(2020) 790 final.
- Council of Europe, *Complete List of the Council of Europe' Treaties*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>.
- Council of the European Union, *Multiannual Financial Framework 2021–2027 and Next Generation EU (Commitments in 2018 Prices)*. Press EN, https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf.
- ECES – European Centre for Electoral Support, *Electronic Voting*, <https://www.eces.eu/en/posts/electronic-voting>.
- ECES – European Centre for Electoral Support, <https://www.eces.eu/en/>.
- EDMO – European Digital Media Observatory, <https://edmo.eu>.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

- European Commission, *Action Plan on Disinformation: Commission Contribution to the European Council (13–14 December 2018)*, https://commission.europa.eu/publications/action-plan-disinformation-commission-contribution-european-council-13-14-december-2018_en#:~:text=The%20Commission%20and%20the%20High%20Representative%20adopted%20the,especially%20in%20view%20of%20the%20forthcoming%20European%20elections.
- European Commission, *Digital Education Action Plan 2021–2027. Resetting Education and Training for the Digital Age*, https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf.
- European Commission, *European Education Area. European Digital Education Hub. The Open Online Collaborative Community for Digital Education Stakeholders in Europe and Beyond*, <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan/european-digital-education-hub>.
- European Commission, *European Health Union. Protecting our Health Together*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en#:~:text=What%20is%20the%20European%20Health%20Union%20The%20European,treatment%20and%20aftercare%20for%20diseases%20such%20as%20cancer.
- European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council, Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts*, COM(2021) 206 final.
- European Commission, *Public Health: European Health Data Space*, https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_en.
- European Commission, *Shaping Europe's Digital Future. Digital Economy and Society Index (DESI) 2022*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>.
- European Commission, *Shaping Europe's Digital Future. European Digital Media Observatory (EDMO)*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-digital-media-observatory>.
- European Commission, *Shaping Europe's Digital Future. High-Level Expert Group on Artificial Intelligence*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/expert-group-ai>.
- European Commission, *Shaping Europe's Digital Future. Safer Internet Centres*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/safer-internet-centres>.
- European Commission, *The European Green Deal. Striving to Be the First Climate-Neutral Continent*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.
- European Commission. Joinup, *GovTech Practices in the EU*, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/public-sector-tech-watch/news/govtech-practices-eu>.
- European Union. Digital Skills and Jobs Platform, <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en>.
- Instytut Spraw Publicznych, <https://www.isp.org.pl>.
- Internet World Stats, *European Union*, <https://www.internetworldstats.com/europa.htm>.
- Internet World Stats, *World Internet Usage and Population Statistics 2023 Year Estimates*, <https://www.internetworldstats.com/stats.htm>.
- Ministerial Declaration Approved Unanimously on 11 June 2006, Riga, Latvia, <https://milobs.pt/wp-content/uploads/2021/11/Riga-Ministerial-Declaration.pdf>.

Ministerial Declaration on eGovernment approved unanimously in Malmö (Sweden) on 18 November 2009, <https://www.aoc.cat/wp-content/uploads/2014/09/declaracio-malmo-1.pdf>.

Polski Ład. CyberPoland 2025, <https://www.gov.pl/web/polski-lad/cyberpoland-2025>.

Safer Internet, <https://www.saferinternet.pl>.

Tallinn Declaration on eGovernment at the Ministerial Meeting During Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017, <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2018-04/eGovernmentMinisterialDeclarationsignedinTallinnon6October2017.pdf>.

United Nations. Climate Change, *The Paris Agreement. What is the Paris Agreement?*, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>.

United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Sustainable Development, *The 17 Goals*, <https://sdgs.un.org/goals>.

KINGA SABINA ZIELIŃSKA¹

E-ADMINISTRACJA DZIAŁAJĄCA W GRANICACH PRAWA I GODNA ZAUFANIA

PRAWO DO PRYWATNOŚCI I OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH JAKO WYZWANIE DLA ROZWOJU E-ADMINISTRACJI

ABSTRAKT: Dynamiczny rozwój e-administracji, a także postęp w dziedzinie nowych technologii, które mogą być w niej wykorzystywane, niezmiennie budzi zainteresowanie. Generowane w ramach administracji dane o obywatelach mogą stawać się w przyszłości przedmiotem ataków podmiotów chcących wejść w posiadanie określonych informacji. Organy władzy również nie zawsze wykorzystują przetwarzane dane w taki sposób, w jaki winny być one wykorzystywane. Pogodzenie działań e-administracji i prawa do prywatności oraz ochrony danych osobowych jest z założenia trudne, choć – jak wynika z ugruntowanego już orzecznictwa – nie jest niemożliwe.

Niniejszy artykuł poświęcony jest refleksji na temat możliwych zagrożeń dla prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Autorka identyfikuje najistotniejsze w jej ocenie zagrożenia dla tych praw wynikające z działalności państwa oraz możliwości wykorzystania pozycji dominującej w stosunkach obywatel–państwo. Słabsza pozycja obywatela w tej relacji wymusza konieczność zapewnienia właściwych gwarancji ochrony jego praw i wolności.

Ponadto autorka wskazuje na potrzebę tworzenia systemów obsługujących e-administrację w sposób budujący zaufanie obywateli do państwa. Gwarantem tego zaufania oraz sprawnie działającej e-administracji jest bezwzględne

¹ Mgr Kinga Sabina Zielińska, Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Akademia Leona Koźmińskiego, <https://orcid.org/0000-0002-3146-6319>.

przestrzeganie zasady legalizmu, a więc działania organów państwa jedynie na podstawie i w granicach prawa. Każde inne działanie nie tylko burzy zaufanie do państwa, ale także otwiera możliwość kwestionowania przed sądami międzynarodowymi sposobu działania państwa.

Otwierające nowe możliwości nowoczesne technologie mogą stanowić także pokusę dla państwa, by nadużywać władzy względem obywateli, dlatego tak ważną rolę – w ocenie autorki coraz ważniejszą – odgrywa organ właściwy w sprawach ochrony danych osobowych, który być może w niedalekiej przyszłości posiadać będzie również kompetencje związane z działaniem sztucznej inteligencji. Tylko niezależny organ nadzoru może stanowić gwarancję ochrony praw i wolności obywateli w bardzo wrażliwym obszarze, jakim jest prywatność i możliwość ingerowania w nią ze strony państwa.

SŁOWA KLUCZOWE: e-administracja, prawo do prywatności, ochrona danych osobowych, nowe technologie w usługach publicznych, zaufanie do państwa, zasada legalizmu

E-GOVERNMENT ACTING WITHIN THE LIMITS OF THE LAW AND WITH TRUST: THE RIGHT TO PRIVACY AND PROTECTION OF PERSONAL DATA AS A CHALLENGE FOR THE DEVELOPMENT OF E-GOVERNMENT

ABSTRACT: The dynamic development of e-government, as well as the development of new technologies that can be used in e-government, invariably arouses interest. Citizen data generated within the administration may in future become the object of attacks by entities wishing to gain possession of specific information. Authorities also use processed data not always in the way it should be used. The need to reconcile e-government activities and the right to privacy and the protection of personal data is intrinsically difficult, although – as is clear from already well-established case law – not impossible.

This article reflects on possible threats to the right to privacy and the protection of personal data. The author identifies the most significant, in her opinion, threats to these rights arising from the activities of the state and the possibilities of exploiting the dominant position in the citizen-state relationship. The weaker position of the citizen in this relationship enforces the necessity of ensuring appropriate guarantees for the protection of his/her rights and freedoms.

Furthermore, the author points out the need to create systems that support e-government in a way that builds citizens' trust in the state. The guarantor of this trust and efficient e-government, however, is the absolute observance of the principle of legalism, i.e. state authorities acting only on the basis and within the limits of the law. Any other action not only shatters trust in the state, but also opens up the possibility of challenging before international courts the way the state acts.

New technologies, which open up new possibilities, may also constitute a temptation for the state to abuse its power in relation to citizens, which is

why, in the author's opinion, the authority competent in matters of personal data protection, which may in the near future also have competences related to the operation of artificial intelligence, plays such an increasingly important role. Only an independent supervisory authority can provide a guarantee for the protection of citizens' rights and freedoms in a very sensitive area, such as privacy and the possibility of state interference with it.

KEYWORDS: e-government, right to privacy, personal data, protection of personal data, new technologies in public services, confidence in the state, principle of legalism

1. Wstęp

Sposób zdefiniowania, a także określenia zakresu e-administracji, zwłaszcza w ostatnich latach, jest przedmiotem wielu opracowań i analiz². Na wstępie zaznaczyć należy, że w literaturze dokonuje się zasadniczego rozróżnienia na e-government (e-administrację) oraz e-governance. E-administracja dotyczy przede wszystkim wykorzystywania przez administrację publiczną narzędzi informatycznych i komunikacyjnych mających na celu usprawnienie obiegu korespondencji i komunikacji z obywatelem. Pojęciem znacznie szerszym, zapewniającym o wiele bardziej zaawansowane relacje i działania między obywatelem a państwem, jest e-governance. Obejmuje ono swoim zakresem e-government, ale znacząco wykracza poza jego ramy i rozumiane jest jako e-nadzór³.

Nie ulega wątpliwości, że sprawna e-administracja jest bardzo pomocna dla obywatela. Zapewnia możliwość realizacji zobowiązań względem państwa, jednocześnie oszczędzając czas, a także niwelując potrzebę przemieszczania się. W dyskusji dotyczącej e-administracji często zwraca się także uwagę na to, że z jednej strony zwiększa ona dostęp obywateli do usług, z drugiej zaś sposób ich świadczenia ogranicza koszty samej administracji, co stanowi ważny argument ekonomiczny⁴. Ponadto okoliczności zewnętrzne, jak np. okres pandemii COVID-19, pokazują, jak ważna jest potrzeba zapewnienia takiej formy kontaktu z państwem. Obywatel dzięki sprawnie działającej

² Zob. m.in. T. Gajowniczek, *E-gov w Ukrainie – zarys problemu*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2022, nr 4, s. 169-191; A. Haręza, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1, s. 26-31.

³ Zob. K. Śledziwska, D. Zięba, *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie) korzystamy*, Warszawa 2016, s. 2.

⁴ A. Al-Besher, K. Kumar, *Use of Artificial Intelligence to Enhance e-Government Services*, „Measurement: Sensors” 2022, vol. 24, 100484; P. Viechnicki, W.D. Eggers, *How Much Time and Money Can AI Save Government? Cognitive Technologies Could Free up Hundreds of Millions of Public Sector Worker Hours*, https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/3834_How-much-time-and-money-can-AI-save-government/DUP_How-much-time-and-money-can-AI-save-government.pdf (8.07.2023).

e-administracji może realizować obowiązki – w szczególności podatkowe – względem państwa, co niewątpliwie stanowi bardzo poważny argument na rzecz konieczności rozwoju e-administracji we współczesnych, dosyć niespokojnych czasach⁵.

Nie można jednak zapominać o zagrożeniach dla obywateli płynących z bardzo szerokiego zakresu danych dostępnych dzięki funkcjonowaniu e-administracji, a także o szeregu innych niebezpieczeństw związanych ze specyfiką jej działania, a więc możliwością innego dostępu do danych niż tylko do wersji papierowych dokumentów przechowywanych w siedzibach urzędów.

Zagrożenia związane z generowaniem dużych zasobów danych o obywatelach mogą mieć dwojaki charakter. Po pierwsze, są to zagrożenia wynikające z niewłaściwych działań samej administracji, co niewątpliwie wymaga wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń, a także gwarancji, że władza korzysta z danych obywateli w taki sposób, w jaki powinna, a więc w granicach prawa. Niejednokrotnie bowiem sam Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK, Trybunał) podkreślał, że władza lubi wiedzieć dużo o obywatelach i niekoniecznie są to informacje niezbędne do jej sprawowania, lecz zbierane są one w sposób nadmiarowy w celu potwierdzenia nadrzędnej pozycji wobec jednostki. Przywołać można jeden z wyroków⁶, w którym TK wskazał, że

[...] istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkroczenia w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenie autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Autonomia informacyjna, której wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prawa do prywatności przewiduje art. 51, jest uzasadniona częstotliwością, uporczywością i typowością wkroczenia w prywatność przez władzę publiczną. Normatywne wyodrębnienie, ustanowione w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP odrębnego zakazu – ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko „wygodne” lub „użyteczne” dla władzy. Dowodu wymaga, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym. Analiza relacji przepisów art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP uzasadnia stwierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone

⁵ „Jednym z kluczowych czynników, który wpłynął na ciągłość państwa, jest proces digitalizacji Ukrainy, który rozpoczął się w 2015 roku” – K. Przyborska, *e-Ukraina – państwo w smartfonie*, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ukraina-cyfryzacja-digitalizacja/> (3.07.2023).

⁶ Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK ZU 2002/6/A, poz. 83.

pozyskiwanie informacji o obywatelach powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Po drugie, są to zagrożenia, które można uznać za typowo zewnętrzne, tj. związane z dostaniem się osób niepowołanych do generowanych przez administrację zestawów danych poprzez naruszenie zapór bezpieczeństwa systemów, w których te dane są przetwarzane⁷. Coraz bardziej rozbudowane systemy informatyczne, bazy danych i rejestry wymagają coraz bardziej złożonych zabezpieczeń⁸, przy czym za bezpieczeństwo informacji uznaje się pewność ochrony dostępu do informacji zgromadzonej, a także pewność ochrony informacji przesłanej. Znaczenie tej cechy zależy od tego, jak cenne są przechowywane dane oraz jak istotna jest operatywność systemów prezentujących te dane i oferujących różne funkcje na tych danych wykonywane⁹. Nie tylko systemy informatyczne narażone są na ataki – także narzędzia przeznaczone do ochrony systemu mogą zawierać wady i stanowić samodzielny obiekt ataku¹⁰.

2. Zasada legalności i zaufanie obywateli jako gwarancje dobrej e-administracji

Odnosząc się do pierwszego z przywołanych zagrożeń, a więc związanego z samą administracją i sposobem jej działania, w ocenie autorki wskazać można dwa filary, na których oprzeć należy dobrze funkcjonującą i sprawną e-administrację. Przede wszystkim są to działanie państwa na podstawie i w granicach prawa, a także zaufanie obywateli. Zaufanie budowane jest poprzez rzetelne i legalne działanie organów państwa, na które składają się zarówno bezpieczne systemy, gwarancje prawne, jak również sankcje związane z ich naruszeniem. Każdy nieuprawniony dostęp do da-

⁷ Przechowywanie to też przetwarzanie – zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 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, s. 1 ze sprost., art. 4 pkt 2 [dalej: rozporządzenie 2016/679].

⁸ H. Wyreńbek, *Bezpieczeństwo w zarządzaniu informacją na poziomie systemów informatycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria Administracja i Zarządzanie” 2012, nr 95, s. 464.

⁹ J. Gruber, J. Wasylów, *Bezpieczne aplikacje .NET w technologii Web serwisów*, [w:] *Bezpieczeństwo systemów informatycznych*, A. Niemiec, J.S. Nowak, J.K. Grabara (red.), Katowice 2006, s. 81.

¹⁰ Z. Mazur, T. Mendyk-Krajewska, *Złożoność i kompleksowość narzędzi ochrony systemów komputerowych*, [w:] *Bezpieczeństwo systemów...*, s. 15.

nych gromadzonych przez państwo, a takie incydenty niestety mają miejsce¹¹, osłabia zaufanie obywateli do państwa.

Sprawnie działająca e-administracja to z jednej strony coraz większe zestawy danych, które generuje oraz przetwarza wewnątrz dedykowanych rejestrów czy systemów, z drugiej zaś – potrzeba zapewnienia odpowiednich gwarancji związanych z prawem do prywatności oraz ochroną danych osobowych obywateli. Standard wyznaczający prawo do prywatności oraz ochronę danych osobowych, zarówno konstytucyjny, Rady Europy, jak i Unii Europejskiej, był już przedmiotem wielu prac i analiz¹², wobec czego omawianie poszczególnych przepisów regulujących wspomnianą kwestię pozostaje poza zakresem niniejszego artykułu.

Warto jednak przypomnieć, że szczególna pozycja prawa do prywatności, o którym mowa w art. 47 Konstytucji RP, oraz jego doniosłość w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności człowieka i obywatela wynika z faktu, że jest ono nienaruszalne nawet w ustawach ograniczających inne prawa, wydawanych w stanach wojennym i wyjątkowym (art. 233 ust. 1 Konstytucji RP). Warunki zatem, nawet tak wyjątkowe i ekstremalne, nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności¹³.

¹¹ Przykład nieuprawnionego dostępu do danych dotyczących projektów realizowanych za unijne pieniądze przez polskie firmy oraz danych beneficjentów, w posiadaniu których było Centrum Projektów Polska Cyfrowa – zob. M. Maj, *Tajemnicze włamanie do rządowej instytucji zarządzającej miliardami złotych oraz tragiczny obraz polskiego cyberbezpieczeństwa w sektorze publicznym*, <https://niebezpiecznik.pl/post/tajemnicze-wlamanie-do-rzadowej-instytucji-zarządzającej-miliardami-złotych-oraz-tragiczny-obraz-polskiego-cyberbezpieczeństwa-w-sektorze-publicznym/> (10.06.2023). Ponadto inne informacje o incydentach: *Dziwny atak na serwery rządowej instytucji CUV obsługującej Kancelarię Prezesa Rady Ministrów*, <https://niebezpiecznik.pl/post/dziwny-atak-na-serwery-rzadowej-instytucji-cuv-obsługującej-kancelarie-prezesa-rady-ministrow/> (10.07.2023); *Kancelaria Premiera, MSZ, MON i Kancelaria Prezydenta zhackowane. Wiemy kto stoi za tymi włamaniami*, <https://niebezpiecznik.pl/post/kancelaria-premiera-msz-mon-i-kancelaria-prezydenta-zhackowane-wiemy-kto-stoi-za-tymi-włamaniami/> (10.07.2023); *Włamanie do sieci Kancelarii Premiera? Atakujący miał uzyskać dostęp do poczty pracowników KPRM*, <https://niebezpiecznik.pl/post/włamanie-do-sieci-kancelarii-premiera-atakujący-miał-uzyskać-dostęp-do-poczty-pracowników-kprm/> (10.07.2023); *[AKTUALIZACJA] Rządowy serwis eFaktura.gov.pl zhackowany. Dwa razy :D*, <https://niebezpiecznik.pl/post/rzadowy-serwis-efaktura-gov-pl-zhackowany/> <https://niebezpiecznik.pl/post/rzadowy-serwis-efaktura-gov-pl-zhackowany/> (10.07.2023).

¹² 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. 13–28, *Krakow Jean Monnet Research Papers*, 1.

¹³ Zob. wyroki TK: z 20.06.2005 r., K 4/04, OTK ZU 2005/6/A, poz. 64; oraz z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK ZU nr 2002/6/A, poz. 83.

3. Zagrożenia dla prawa do prywatności i ochrony danych osobowych

3.1. Pokusa łączenia baz danych

Pokusa łączenia baz danych i pozyskiwania nowych, często nadmiarowych informacji, wykraczających poza upoważnienie danego organu, jest problemem, który pojawia się na styku relacji obywatel – państwo. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia chociażby w czasie pandemii COVID-19, kiedy to organ państwa wszedł w posiadanie danych, do przetwarzania których nie miał upoważnienia, by sprawdzić poziom zaszczepienia osób znajdujących się w trzech grupach: nauczycieli akademickich, studentów i doktorantów. Powyższe informacje zostały pozyskane na podstawie porozumienia¹⁴. Żaden z aktów prawa powszechnie obowiązującego nie daje ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki podstaw do dostępu do danych o charakterze zdrowotnym osób znajdujących się w grupach, o których mowa powyżej: ani Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁵, ani Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁶, ani także Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia¹⁷, na co uwagę zwrócił Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Edukacji i Nauki¹⁸, szeroko omawiając zarówno zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy przepisów upoważniających Ministra Edukacji i Nauki do wykazów osób znajdujących się w trzech grupach, których dotyczyła ingerencja. Dużym rozczarowaniem wydaje się fakt, że sprawa ta – jak dotychczas – nie została zakończona przez organ właściwy w zakresie ochrony danych osobowych.

3.2. Zbyt szeroki zakres podmiotów uprawnionych do dostępu do danych obywateli

Kolejnym zagrożeniem dla prawa do prywatności i ochrony danych osobowych w związku z działaniem oraz dalszym rozwijaniem e-administracji jest problem polegający na

¹⁴ Komunikat z dnia 13 stycznia 2022 r. na ten temat wciąż znajduje się na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji i Nauki. Zob. Ministerstwo Edukacji i Nauki, *Podsumowanie akcji szczepień na polskich uczelniach*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/podsumowanie-akcji-szczepien-na-polskich-uczelniach> (28.06.2023).

¹⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2023, poz. 742.

¹⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 2022, poz. 2512.

¹⁷ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia, Dz.U. 2022, poz. 1555 ze zm.

¹⁸ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji i Nauki z dnia 26.01.2022 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-01/RPO_do_MEN_26.1.2022.pdf (28.06.2022).

zbyt szerokim udostępnianiu danych osobowych obywateli w ramach administracji publicznej – podmiotom publicznym.

Regulacją, która weszła w życie także w czasie pandemii COVID-19 i którą zaliczyć można do tych, których zasadność w zakresie udostępniania danych obywateli podawana była w wątpliwość, jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii¹⁹. Przepisy zawarte w przywołanym rozporządzeniu kwestionował także Rzecznik Praw Obywatelskich²⁰.

Zbyt szeroki katalog podmiotów mających dostęp do tak wielu danych o charakterze sensytywnym nie jest bowiem uzasadniony i niezbędny w demokratycznym państwie. Wielokrotnie już TK wypowiedział się w tej kwestii. Każdorazowo w ocenie Trybunału wymóg „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie” nakazuje badać ustawodawcy, czy za pomocą danego ograniczenia jest możliwe osiągnięcie zamierzonych skutków, czy projektowane unormowanie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, oraz czy efekty projektowanego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela²¹. Przesłanka wskazana powyżej, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie TK postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony konieczne jest każdorazowe stwierdzenie przez prawodawcę rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś konieczne jest stosowanie takich tylko środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście będą służyły realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Środki, o których mowa powyżej, mają być także niezbędne, a więc muszą chronić określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Należy także podkreślić, że niezbędność to również skorzystanie tylko z takich środków, które są jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Nieodzowne jest zatem, aby ingerencja w sferę statusu jednostki pozostawała w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie²².

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z występowaniem stanu epidemii, Dz.U. 2021, poz. 861 ze zm.

²⁰ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 18.02.2022 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-02/RPO_do_PUODO_18.02.2022.pdf (22.01.2024).

²¹ Wyrok TK z 29.06.2001 r., K 23/00, OTK ZU 2001/5, poz. 124.

²² Wyrok TK z 22.05.2007 r., SK 36/06, OTK ZU 2007/6/A, poz. 50.

Niewątpliwie ta kwestia wciąż pozostaje dużym wyzwaniem dla polskiego ustawodawcy, a rozwój e-administracji winien wymusić podejmowanie takich działań, które z jednej strony usprawnią będą kontakt obywatela z urzędem, z drugiej zaś – gwarantować dostęp do danych obywateli tylko tym podmiotom, które w przeciwnym razie nie mogą zrealizować zadania publicznego, a więc osiągnąć celu, dla którego konieczne jest przetwarzanie tych danych. Udostępnianie danych w szerszym zakresie narusza bowiem standardy ochrony danych osobowych.

3.3. Rejestry publiczne i zakres udostępnianych danych

Jednym z elementów e-administracji wykonywanym z zastosowaniem ICT (ang. *Information and Communications Technologies*) są rejestry publiczne²³. Problemem nierozwiązanym od lat jest kwestia udostępniania w tych rejestrach przez organy państwa różnych zestawów danych w zależności od rejestru i jego celu. Jednym z rejestrów publicznych jest Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych. Jawność powyższego rejestru wynika z art. 67 Ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu²⁴. Rejestr ma formę elektroniczną, a wszystkie zawarte w nim informacje są udostępniane bezpłatnie. W rejestrze tym przetwarzany jest m.in. numer PESEL. Mimo że zgodnie z rozporządzeniem 2016/679 identyfikator ten nie należy do katalogu danych wrażliwych, to jednak od lat zwraca się uwagę na potrzebę jego zabezpieczenia. Jest bowiem numerem identyfikacyjnym i jako taki winien podlegać szczególnej ochronie zgodnie z art. 87 tego rozporządzenia.

Najnowsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) także odnosi się do tej kwestii, co powinno stanowić dla polskiego ustawodawcy istotny bodziec do zmiany aktualnego prawodawstwa. TSUE w wyroku w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20²⁵ orzekł, że art. 1 pkt 15 lit. c Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniającej dyrektywę 2009/138/WE i 2013/36/UE jest nieważny w zakresie, w jakim przepis ten zmienił art. 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. c dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2015/849

²³ M. Błażewski, *Elektroniczne rejestry publiczne jako środki komunikacji elektronicznej*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2018, nr 26(1), s. 171.

²⁴ Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz.U. 2023, poz. 1124.

²⁵ Wyrok TS z 22.11.2022 r., WM i Sovim SA przeciwko Luxembourg Business Registers, C-37/20 i C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912.

z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, w taki sposób, że ów art. 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. c w zmienionej wersji przewiduje, iż państwa członkowskie zapewniają, aby informacje o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na ich terytorium były we wszystkich przypadkach udostępniane każdej osobie.

TSUE wskazał²⁶, że skoro dane, o których mowa w art. 30 ust. 5 zmienionej dyrektywy, zawierają informacje o konkretnych osobach fizycznych, a mianowicie o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na terytorium państw członkowskich, dostęp do nich każdej osoby ma wpływ na podstawowe prawo do poszanowania życia prywatnego zagwarantowane w art. 7 Karty Praw Podstawowych UE (dalej: KPP)²⁷. Publiczne zaś udostępnienie tych danych stanowi przetwarzanie danych objętych zakresem art. 8 KPP²⁸. TSUE przypomniał także, że udostępnianie danych osobowych osobom trzecim stanowi ingerencję w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i art. 8 KPP, niezależnie od tego, w jaki sposób te dane zostaną później wykorzystane. W tym względzie nie ma znaczenia, czy rozpatrywane informacje dotyczące życia prywatnego są danymi szczególnie chronionymi, czy nie, ani czy osoby, których dane dotyczą, ucierpiały z powodu ewentualnych niedogodności wynikających z tej ingerencji²⁹. Publiczny zatem dostęp do informacji dotyczących beneficjentów rzeczywistych, przewidziany w art. 30 ust. 5 zmienionej dyrektywy 2015/849, stanowi – w ocenie TSUE – ingerencję w prawa zagwarantowane w art. 7 i art. 8 KPP³⁰.

Wskazany powyżej wyrok TSUE winien także zostać uwzględniony przez polskiego ustawodawcę, do którego należy nowelizacja obowiązującej ustawy w trybie naprawczym. Wyrok TSUE z pewnością także będzie wytyczną dla budowania dalszych narzędzi e-administracji i tworzonych rejestrów publicznych, które muszą – jak wynika z jego orzecznictwa – respektować w szerszym stopniu prawo do prywatności osób, których dane umieszczane są w takim rejestrze.

²⁶ *Ibidem*, pkt 38.

²⁷ Zob. także wyrok TS z 21.06.2022 r., *Ligue des droits humains przeciwko Conseil des ministres*, C817/19, EU:C:2022:491, pkt 94.

²⁸ Zob. także wyrok TS z 9.11.2010 r., *Volker und Markus Schecke i Hartmut Eifert przeciwko Land Hessen*, C92/09 i C93/09, EU:C:2010:662, pkt 52, 60.

²⁹ Wyrok TS z 22.11.2022 r., *WM i Sovim SA...*, pkt 39.

³⁰ *Ibidem*, pkt 40.

3.4. Bezpieczeństwo baz danych, systemów i rejestrów

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego³¹ w sprawie o sygn. K 23/11 Trybunał wskazał, że gromadzenie i przetwarzanie danych w rozmaitych zautomatyzowanych bazach rodzi jeszcze inne zagrożenie konstytucyjnych wolności oraz praw człowieka i obywatela. Jakkolwiek przywołany wyrok dotyczy niejawnego inwigilacji obywateli, co z jednej strony wykracza poza klasyczny sposób rozumienia e-administracji, a z drugiej strony wchodzi bardziej w zakres e-nadzoru, o którym była mowa na wstępie, to jednak część wniosków TK może mieć zastosowanie także do dalszych rozważań. W ocenie TK istnieje bowiem niebezpieczeństwo wycieku informacji spowodowanego zachowaniami podmiotów odpowiedzialnych za ich gromadzenie, jak też ograniczonymi możliwościami zabezpieczeń technicznych. Także w przypadku e-administracji należy pamiętać o tym, jak ważna jest kwestia bezpieczeństwa danych obywateli, które z uwagi na świadczone usługi, zakres danych, a także ich wrażliwy charakter mogą być przedmiotem ataków ze strony podmiotów niepowołanych.

Niestety zdarzają się przykłady braku zabezpieczeń bądź niewłaściwych zabezpieczeń systemu i to w dużej mierze takie incydenty, a także sposób, w jaki państwo radzi sobie z nimi, decydują o poziomie zaufania obywateli do państwa oraz do e-administracji. Kwestia bezpieczeństwa danych jest przedmiotem zainteresowania wszystkich organów nadzorczych. Naruszenia danych osobowych związane z brakiem odpowiednich zabezpieczeń technicznych i podatnościami systemów są trudne do zaakceptowania w podmiotach publicznych, których działania winny koncentrować się na tym, aby strzec danych obywateli ze szczególną starannością. Przywołać można w tym miejscu przykład holenderskiego organu właściwego ds. ochrony danych osobowych (Autoriteit Persoonsgegevens), który nałożył wysoką karę pieniężną na organ podatkowy (The Tax and Customs Administration) w związku z wykorzystywaniem przez ów organ systemu FSV (*Fraud Signaling Facility*)³². Wśród motywów nałożenia kary organ wskazał niezastosowanie odpowiednich zabezpieczeń oraz brak wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych dotyczących bezpieczeństwa dostępu i danych osobowych w systemie FSV. Należy także zaznaczyć, że w tej sprawie organ nadzorczy dopatrył się szeregu innych naruszeń ze strony organu podatkowego – m.in. naruszenia polegającego na tym, że dane osobowe przetwarzane były

³¹ Wyrok TK z 30.07.2014 r., K 23/11, OTK ZU 7A/2014, poz. 80.

³² Informacje na ten temat m.in. w: *GDPR Fine: Dutch DPA Fined Tax and Customs Administration €3.7 Million*, https://dataprivacymanager.net/gdpr-fine-dutch-dpa-fined-tax-and-customs-administration-e3-7-million/?fbclid=IwAR311PJRFjITeBxErzNpyUsWDcbYhjDJj94I7jkw8k4PPrhY1Io0E_XhUcA (28.06.2023).

bez podstawy prawnej, nie były aktualizowane, a więc w systemie przetwarzane były dane nieprawdziwe. Powyższe okoliczności kumulatywnie uzasadniały wysoką karę nałożoną na organ publiczny.

Innym przykładem może być także dostęp do danych innego użytkownika po zalogowaniu się na swój profil użytkownika na publicznej stronie internetowej www.podatki.gov.pl. W tej sprawie osoba, która weszła w posiadanie cudzych danych osobowych, skierowała wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich, który był przedmiotem postępowania wyjaśniającego³³. W wyniku przedmiotowego postępowania Minister Finansów wykazał, że ów przypadek miał charakter jednostkowy i wynikał z błędu operatora, nie zaś wadliwego działania serwisu e-Urząd Skarbowy³⁴, jednak o tym naruszeniu musiał zostać poinformowany podmiot danych.

4. Rozwój nowych technologii oraz perspektywy dla prawa do prywatności i ochrony danych osobowych

Postęp w dziedzinie nowych technologii bez wątpienia sprzyja wykorzystaniu ich w e-administracji. Ogromną szansą dla dalszego rozwoju usług e-administracji jest sztuczna inteligencja, o której jest mowa w strategiach 36 państw, w tym również tych wchodzących w skład Unii Europejskiej, jako potencjale dla sektora publicznego³⁵. Dostrzegalne jest ponadto zapotrzebowanie na usługi publiczne, które lepiej (w coraz większym stopniu) odpowiadają na zmieniające się oczekiwania użytkowników – nie tylko w zakresie szybkości reakcji, ale także personalizacji świadczonych usług³⁶. Automatyzacja wielu prostych procesów może doprowadzić do oszczędności nie tylko czasowych, ale i finansowych. Z badań przeprowadzonych w 2017 r. wynika, że z 4,3 mld godzin przepracowanych rocznie w rządzie Stanów Zjednoczonych od 96,7 mln do 1,2 mld godzin może zostać zastąpionych pełną automatyzacją z potencjalnymi oszczędnościami wahającymi się od 3,3 mld dolarów na najniższym poziomie do 41,1

³³ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Finansów z dnia 13.03.2022 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-03/Do_MF_podatki_dane_ujawnienie_13.03.2023.pdf (1.07.2023).

³⁴ Wyjaśnienia Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2023 r. zob. Odpowiedź na pismo z 13 marca 2023 r., uzupełnione 27 marca 2023 r. w sprawie nieuprawnionego dostępu do danych, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-05/Odpowiedz_MF_podatki_dane_ujawnienie_19.04.2023_wymazany.pdf (1.07.2023).

³⁵ J. Berryhill et al., *Hello, World: Artificial Intelligence and Its Use in the Public Sector*, Paris 2019, s. 73, *OECD Working Papers on Public Governance*, 36.

³⁶ B. Ubaldi et al., *State of the Art in the Use of Emerging Technologies in the Public Sector*, Paris 2019, s. 12, *OECD Working Papers on Public Governance*, 31.

mld dolarów w wariancie najbardziej optymistycznym³⁷. W warunkach polskich analizowane są zaś kwestie związane z optymalizacją procesów zakupowych w sektorze publicznym z wykorzystaniem sztucznej inteligencji³⁸.

Mimo pierwotnych założeń dotyczących chęci przede wszystkim zautomatyzowania prostych i powtarzalnych czynności, które przynieść mogą ogromne oszczędności, pojawiają się coraz częściej plany na zdecydowanie szersze zastosowanie sztucznej inteligencji, w szczególności w celach predykcyjnych³⁹. O ile jednak zastępowanie prostych czynności ich automatyzacją stanowi znikome zagrożenie dla praw człowieka, w tym prawa do prywatności, to jednak plany dotyczące budowania systemów predykcyjnych opartych o uczenie maszynowe i inne techniki kognitywne budzą szereg zastrzeżeń związanych z możliwymi naruszeniami prawa do prywatności i ochrony danych osobowych, zwłaszcza wobec konieczności budowania wzorców prognoz na ogromnych zestawach danych obywateli.

W strategiach poszczególnych państw unijnych dotyczących rozwoju sztucznej inteligencji, ale również wykorzystania jej w sektorze publicznym, dużo miejsca poświęca się poprawie jakości danych. Wiele państw chcących w perspektywie rozwijać narzędzia sztucznej inteligencji w sektorze publicznym stawia także na poprawę dostępności danych sektora publicznego⁴⁰. Ponadto w obliczu planowanego zwiększenia wykorzystania systemów sztucznej inteligencji w sektorze publicznym podkreślana jest potrzeba zapewnienia przejrzystości sposobu ich działania⁴¹.

Nową technologią, która także jest i może być w przyszłości wykorzystywana przez państwa, jest *blockchain*⁴². Powstawanie i rozwój tej technologii uznaje się za

³⁷ *Ibidem*, s. 38.

³⁸ Zob. Raport Fundacji Moje Państwo: M. Siwanowicz-Suska et al., *Sztuczna inteligencja i automatyczne podejmowanie decyzji w zamówieniach publicznych – wytyczne dla sektora publicznego*, <https://mojepanstwo.pl/aktualnosci/787> (28.06.2023).

³⁹ B. Ubaldi et al., *State of the Art...*, s. 38.

⁴⁰ G. Misuraca, C. Van Noordt, *AI Watch – Artificial Intelligence in Public Services. Overview of the Use and Impact of AI in Public Services in the EU*, Joint Research Centre Science for Policy, European Commission, 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4c72dd88-bcda-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en> (3.07.2023).

⁴¹ Raport Fundacji Moje Państwo: M. Siwanowicz-Suska, M. Kajalidis, D. Macyszyn, *Dobre standardy w zarządzaniu systemami sztucznej inteligencji i automatycznego podejmowania decyzji w sektorze publicznym*, <https://mojepanstwo.pl/pliki/zarzadzanie-ai-adm-sektor-publiczny.pdf> (1.07.2023).

⁴² D. Allesie, M. Sobolewski, L. Vaccari, *Blockchain for Digital Government. An Assessment of Pioneering Implementations in Public Services*, Joint Research Centre Science for Policy, European Commission, 2019, <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2019-04/JRC115049%20blockchain%20for%20digital%20government.pdf> (6.07.2023).

nową erę w sieciowym przetwarzaniu informacji⁴³. W literaturze wskazuje się na to, że *blockchain* może znaleźć zastosowanie tam, gdzie właściwe zarządzanie informacją elektroniczną obniża koszty transakcyjne i przyspiesza rozliczenia. Ponadto technologia ta – jak wynika z analiz – jest bardziej transparentna i ogranicza możliwość duplikowania dokumentów, przez co zyskuje opinię bezpiecznej metody weryfikacyjnej dla szeregu transakcji⁴⁴. Wobec zagrożeń związanych z kradzieżą tożsamości i naruszeniami danych osobowych wskazuje się, z uwagi na wspomniane powyżej bezpieczeństwo tej technologii, na możliwość ustanowienia cyfrowej tożsamości działającej na podstawie *blockchain*. Technologia ta może być także wykorzystywana w celu potwierdzenia prawa własności oraz w elektronicznym głosowaniu⁴⁵, jak również do dystrybucji oraz kontroli środków z pomocy publicznej, w szczególności świadczeń socjalnych⁴⁶. Jakkolwiek *blockchain* określa się w literaturze jako technologię wspierającą prywatność⁴⁷, to jednak – jak wskazują sami eksperci⁴⁸ – bariery prywatności w niej stosowane (głównie kryptografia) nie są całkowite ani niemożliwe do przełamania. Należy ponadto zaznaczyć, że specyfika tej technologii generuje trudności na styku z rozporządzeniem 2016/679, polegające na tym, że realnym problemem – z uwagi na rozproszoną konstrukcję rejestru bloków – jest ustalenie administratora danych oraz realizacja praw osób, których dane dotyczą⁴⁹. Rekomendowanym rozwiązaniem jest w tej sytuacji indywidualizacja każdego jednostkowego procesu, gdyż – jak wskazują eksperci – nie da się jednoznacznie stwierdzić, czy *blockchain* to rozwiązanie niepodlegające przepisom rozporządzenia 2016/679. Jednak – co warto w tym miejscu podkreślić – technologia ta mimo różnych opinii w zakresie stosowania do niej przepisów rozporządzenia 2016/679 będzie w najbliższym czasie przedmiotem zainteresowania i analizy ze strony Europejskiej Rady Ochrony Danych, mającej na celu wypracowanie wytycznych dla tej technologii⁵⁰.

⁴³ W. Mincewicz, *Potencjał wykorzystania technologii blockchain na szczeblu samorządu terytorialnego*, „Studia Politologiczne” 2023, vol. 67, s. 128.

⁴⁴ D. Dudek, *Możliwości wykorzystania technologii blockchain w obszarze edukacji*, „Informatyka Ekonomiczna” 2017, nr 3(45), s. 59.

⁴⁵ W. Mincewicz, *Potencjał wykorzystania...*, s. 136.

⁴⁶ M. Kowalczyk, D. Wilga, *Blockchain – perspektywy wdrożeń w sektorze publicznym*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH” 2019, nr 56, s. 128.

⁴⁷ D. Mider, E.A. Ziemak, *Technologie wspierające prywatność – ideologia, prawo, wdrożenia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2021, vol. 13, nr 24, s. 132-172.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 160.

⁴⁹ M. Dymiński, D. Ferenc, *RODO w „łańcuchu bloków”*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6, s. 7-23.

⁵⁰ European Data Protection Board, *EDPB Work Programme 2023/2024*, https://edpb.europa.eu/system/files/2023-02/edpb_work_programme_2023-2024_en.pdf (10.07.2023).

5. Rola organu nadzorczego

Rola organu nadzorczego w zakresie ochrony prawa do prywatności i ochrony danych osobowych w dobie cyfryzacji i e-administracji zdecydowanie nabiera na ważności. Stosowanie nowych narzędzi do dostarczania usług publicznych wymaga z jednej strony nowych zabezpieczeń i gwarancji, z drugiej zaś – szczególnej czujności organu właściwego w sprawach ochrony danych osobowych. Bez względu bowiem na to, jak zaawansowane będą zabezpieczenia, istotne jest, by nad bezpieczeństwem kontaktu cyfrowego obywatela z państwem czuwał niezależny organ, mogący w razie potrzeby w sposób bezkompromisowy i skuteczny działać na rzecz praw i wolności obywateli.

Relacja obywatel – państwo jest relacją nierówną z wyraźnym wskazaniem na możliwości państwa, co w sposób oczywisty wymusza wprowadzenie niezależnego bezpiecznika stojącego na straży prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Rolę tę w warunkach polskich pełni Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (Prezes UODO).

Normatywne gwarancje niezależności każdego europejskiego organu nadzorczego zawarte zostały w art. 52 rozporządzenia 2016/679, zgodnie z którym każdy organ nadzorczy podczas wypełniania swoich zadań i wykonywania swoich uprawnień działa w sposób w pełni niezależny (ust. 1), a członek lub członkowie każdego organu nadzorczego podczas wypełniania swoich zadań i wykonywania swoich uprawnień wolni są od bezpośrednich i pośrednich wpływów zewnętrznych, nie zwracają się do nikogo o instrukcje ani ich od nikogo nie przyjmują (ust. 2)⁵¹. Polskie przepisy o ochronie danych osobowych w ramach wskazanych powyżej gwarancji przewidują angażujący obie izby parlamentu sposób powołania Prezesa UODO na stanowisko, określają wymogi kwalifikacyjne dla kandydata na urząd, a także przewidują możliwość podlegania Prezesa UODO w zakresie wykonywania zadań jedynie ustawie.

Nie wdając się w szerszą dyskusję związaną z kryzysem praworządności w Polsce, gdyż nie temu poświęcony jest niniejszy artykuł, wskazać należy, iż kwestia powołania w 2019 r. Prezesa UODO budziła duże kontrowersje. Organizacje pozarządowe podnosiły brak kompetencji zgłoszonego kandydata, a więc niespełnienie jednego z ustawowych wymogów, a także podawały w wątpliwość jego niezależność⁵². W działalności

⁵¹ Szerzej na temat niezależności organu nadzorczego w kontekście prywatności w łączności elektronicznej zob. M. Rojszczak, *Reforma krajowych przepisów o ochronie danych a kwestia niezależności organów nadzorczych na tle rozporządzenia 2016/679 i dyrektywy 2002/58 – uwagi krytyczne*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, vol. 7, nr 4, s. 70-85.

⁵² Informacje o działaniach Fundacji Panoptikon oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dostępne m.in. na stronach internetowych – zob. W. Klicki, *Apelujemy o spokojny wybór nowego Prezesa UODO!*, <https://panoptikon.org/wiadomosc/apelujemy-o-spokojny-wybor-nowego-prezesa-uodo>

Prezesa UODO wskazać można dwie kontrowersyjne i szeroko dyskutowane sprawy, które ostatecznie stały się przedmiotem postępowania sądowno-administracyjnego, a także krytyki działalności organu nadzorczego.

Pierwszą ze spraw poddawanych krytyce w związku z brakiem reakcji ze strony organu nadzorczego była kwestia tzw. wyborów kopertowych, a także jego stanowisko, zgodnie z którym Poczta Polska SA mogła pozyskiwać dane osobowe obywateli, co skutkowało nieuwzględnianiem skarg obywateli⁵³. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w jednej ze spraw⁵⁴ stwierdził, że stanowisko organu dotyczące braku podstaw do prowadzenia postępowania odnośnie do naruszenia przez Poczta Polska SA obowiązku informacyjnego było co najmniej przedwczesne, a zawarte w skardze zarzuty naruszenia art. 15 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 3 rozporządzenia 2016/679 oraz art. 7, art. 77, art. 80, art. 107 § 3 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁵ w zw. z art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych⁵⁶ uznał za uzasadnione. Należy także zaznaczyć, że przywołane powyżej rozstrzygnięcie nie było jedynym w tej sprawie⁵⁷.

Kolejną kwestią mogącą budzić wątpliwości w zakresie niezależności organu nadzorczego była także szeroko komentowana sprawa poparcia dla list do Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). Mimo prawomocnego wyroku sądu Prezes UODO nie dopuścił do ujawnienia opinii publicznej list poparcia dla kandydatów na sędziów. W głośnym rozstrzygnięciu Naczelny Sąd Administracyjny⁵⁸ wskazał, że Prezes UODO – podejmując działania w tej sprawie – w istocie polemizował z wyrokami sądów administracyjnych, stawiając się w roli swego rodzaju „superrecenzenta” wyroków sądowych i naruszając zawartą w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zasadę podziału władzy. W ocenie NSA działanie Prezesa UODO jako bezprawne łamało także zasadę wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, a więc zasadę demokratycznego państwa prawnego. NSA, wskazując na powyższe naruszenia, zarzucił także Prezesowi UODO sprze-

(1.07.2023); Pismo Prezesa Fundacji Panoptykon do Marszałka Sejmu RP z dnia 1.04.2019 r., https://panoptykon.org/sites/default/files/panoptykon_i_hfpc_marszalek_tryb_wyboru_prezesa_uodo_1.04.2019.pdf (1.07.2023); Fundacja Panoptykon, *Monitorujemy wybory nowego Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych*, <https://panoptykon.org/wyboryuodo> (1.07.2023).

⁵³ Wyrok WSA w Warszawie z 25.02.2022 r., II SA/Wa 2286/21.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2023, poz. 775.

⁵⁶ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. 2019, poz. 1781.

⁵⁷ Zob. także wyrok WSA w Warszawie z 15.03.2021 r., II SA/Wa 1743/20, w którym sąd uchylił zaskarżone postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania.

⁵⁸ Wyrok NSA z 6.04.2023 r., III OSK 2991/21.

niewierzenie się określone w art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych ślubowaniu, w którego rocie wprost zapisano, iż zobowiązuje się on do dochowania wierności Konstytucji RP oraz stania na straży prawa ochrony danych osobowych.

Powyżej przywołane przykłady odnieść należy do rozstrzygnięcia TSUE⁵⁹, jakkolwiek wydanego pod rządami poprzedzającej rozporządzenie 2016/679 Dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych⁶⁰, to jednak utrzymującego swoją aktualność z uwagi na to, że w ocenie TSUE wystarczającą przeszkodą w niezależnym wykonywaniu zadań organu jest samo zagrożenie możliwością wpływu politycznego. Z orzecznictwa TSUE wynika bowiem, że całkowita niezależność, o której mowa była w art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46, oznacza pełną niezależność od bezpośrednich lub pośrednich wpływów, zapewniając danemu organowi nadzorczemu możliwość w pełni swobodnego działania, z wyłączeniem jakichkolwiek instrukcji czy nacisków, bez wpływu z zewnątrz i bez ryzyka, że tego rodzaju wpływ mógłby być wywierany⁶¹.

Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć, że krytykowana i podważana działalność Prezesa UODO jako organu właściwego w sprawie ochrony danych osobowych nie wpływa budująco na sposób realizacji i respektowania prawa do prywatności przez organy państwa. Powyższa kwestia jest jeszcze bardziej niepokojąca w obliczu możliwego rozszerzenia kompetencji Prezesa UODO o sprawy wynikające z unijnej regulacji dotyczącej sztucznej inteligencji. Aktywność organu nadzorczego w naturalny sposób winna koncentrować się na analizie i śledzeniu rozwijających się nowych technologii, jednak działania te i sposób reagowania na zagrożenia są dalece niewystarczające.

6. Wnioski

Zarówno obecny, jak i planowany sposób działania e-administracji jest trudny czy wręcz niemożliwy do pogodzenia z gwarancjami wynikającymi z prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Zagrożeniami dla ochrony danych osobowych gromadzonych w systemach i rejestrach państwowych są: ich nadmiarowość, udostępnianie nieupoważnionym podmiotom (także w ramach sektora publicznego)

⁵⁹ Wyrok TSUE z 8.04.2014 r., Komisja Europejska przeciwko Węgrom, ECLI:EU:C:2014:237.

⁶⁰ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.Urz. UE, L 281/31.

⁶¹ *Ibidem*, pkt 37.

oraz – jak pokazano w niniejszym artykule – udostępnianie części danych w ramach publicznych rejestrów. Dobro obrotu gospodarczego i transparentność prowadzonych transakcji nie uzasadniają wkraczania w sferę prywatną osób prowadzących działalność gospodarczą. Polski ustawodawca zmuszony będzie w najbliższym czasie zmierzyć się z powyższym zagadnieniem i dokonać zmian w prawie powszechnie obowiązującym, które – jak niedawno orzekł TSUE w jednej ze spraw – niezgodne jest ze standardami europejskimi i narusza KPP.

Zarówno w kwestiach związanych z dostosowywaniem przepisów prawa do standardów europejskich, jak również w zakresie stania na straży prawa do prywatności i ochrony danych osobowych w kontekście nowych technologii, dynamicznie wchodzących w obszar e-administracji, przed organem nadzorczym z pewnością stoi wiele wyzwań merytorycznych i technologicznych. Ważną, także poruszoną w niniejszym artykule kwestią jest potrzeba – w związku z rozwojem nowych technologii większa nawet niż dotychczas – niezależnego działania organu nadzorczego, który da poczucie pewności, stabilności i bezpieczeństwa obywatelom poruszającym się w coraz bardziej zdigitalizowanym państwie. Każda zatem próba łamania zasady legalności ze strony władzy, naruszająca prawo do prywatności i zasadę ochrony danych osobowych, winna się spotykać z bezwzględną reakcją ze strony Prezesa UODO, do którego kompetencji należy piętnowanie takich zachowań.

Nowe technologie w e-administracji to zdecydowanie nowe wyzwania dla organu nadzorczego i to jego działania, a przede wszystkim sposób reakcji na naruszenia ze strony władzy, w dużej mierze będą miały wpływ na poziom zaufania obywateli do państwa i stosowane nowoczesne kanały komunikacji i świadczone nowe usługi.

Bibliografia

- [AKTUALIZACJA] Rządowy serwis eFaktura.gov[.pl] zhackowany. Dwa razy :D, <https://niebezpiecznik.pl/post/rzadowy-serwis-efaktura-gov-pl-zhackowany/>.
- Al-Besher A., Kumar K., *Use of Artificial Intelligence to Enhance e-Government Services*, „Measurement: Sensors” 2022, vol. 24, 100484, <https://doi.org/10.1016/j.measen.2022.100484>.
- Allessie D., Sobolewski M., Vaccari L., *Blockchain for Digital Government. An Assessment of Pioneering Implementations in Public Services*, Joint Research Centre Science for Policy, European Commission, 2019, <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2019-04/JRC115049%20blockchain%20for%20digital%20government.pdf>.
- Berryhill J. et al., *Hello, World: Artificial Intelligence and Its Use in the Public Sector*, Paris 2019, *OECD Working Papers on Public Governance*, 36.
- Błażewski M., *Elektroniczne rejestry publiczne jako środki komunikacji elektronicznej*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2018, nr 26(1), s. 171-181.

- Dudek D., *Możliwości wykorzystania technologii blockchain w obszarze edukacji*, „Informatyka Ekonomiczna” 2017, nr 3(45), s. 55-65.
- 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, s. 13-28, *Krakow Jean Monnet Research Papers*, 1, <https://doi.org/10.12797/9788381386739.01>.
- Dymiński M., Ferenc D., *RODO w „łańcuchu bloków”*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6, s. 7-23.
- Dziwny atak na serwery rządowej instytucji CUW obsługującej Kancelarię Prezesa Rady Ministrów*, <https://niebezpiecznik.pl/post/dziwny-atak-na-serwery-rzadowej-instytucji-cuw-obslugujacej-kancelarie-prezesa-rady-ministrow/>.
- European Data Protection Board, *EDPB Work Programme 2023/2024*, https://edpb.europa.eu/system/files/2023-02/edpb_work_programme_2023-2024_en.pdf.
- Fundacja Panoptykon, *Monitorujemy wybory nowego Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych*, <https://panoptykon.org/wyboryuodo>.
- Gajowniczek T., *E-gov w Ukrainie – zarys problemu*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2022, nr 4, s. 169-191, <https://doi.org/10.14746/ssp.2022.4.9>.
- GDPR Fine: Dutch DPA Fined Tax and Customs Administration €3.7 Million*, https://data-privacymanager.net/gdpr-fine-dutch-dpa-fined-tax-and-customs-administration-e3-7-million/?fbclid=IwAR31PJRFjITeBxErzNpyUsWDcbYhjDJj94I7jkw8k4PPrhY1I0oE_XhUcA.
- Gruber J., Wasylów J., *Bezpieczne aplikacje .NET w technologii Web serwisów*, [w:] *Bezpieczeństwo systemów informatycznych*, A. Niemiec, J.S. Nowak, J.K. Grabara (red.), Katowice 2006, s. 75-100.
- Hareża A., *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1, s. 26-31.
- Kancelaria Premiera, MSZ, MON i Kancelaria Prezydenta zhackowane. Wiemy kto stoi za tymi włamaniami*, <https://niebezpiecznik.pl/post/kancelaria-premiera-msz-mon-i-kancelaria-prezydenta-zhackowane-wiemy-kto-stoi-za-tymi-wlamaniami/>.
- Klicki W., *Apelujemy o spokojny wybór nowego Prezesa UODO!*, <https://panoptykon.org/wiadomosc/apelujemy-o-spokojny-wybor-nowego-prezesa-uodo>.
- Kowalczyk M., Wilga D., *Blockchain – perspektywy wdrożeń w sektorze publicznym*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH” 2019, nr 56, s. 121-131.
- Maj M., *Tajemnicze włamanie do rządowej instytucji zarządzającej miliardami złotych oraz tragiczny obraz polskiego cyberbezpieczeństwa w sektorze publicznym*, <https://niebezpiecznik.pl/post/tajemnicze-wlamanie-do-rzadowej-instytucji-zarządzającej-miliardami-złotych-oraz-tragiczny-obraz-polskiego-cyberbezpieczeństwa-w-sektorze-publicznym/>.
- Mazur Z., Mendyk-Krajewska T., *Złożoność i kompleksowość narzędzi ochrony systemów komputerowych*, [w:] *Bezpieczeństwo systemów informatycznych*, A. Niemiec, J.S. Nowak, J.K. Grabara (red.), Katowice 2006, s. 11-36.
- Mider D., Ziemak E.A., *Technologie wspierające prywatność – ideologia, prawo, wdrożenia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2021, vol. 13, nr 24, s. 132-172, <https://doi.org/10.4467/20801335PBW.21.003.13560>.
- Mincewicz W., *Potencjał wykorzystania technologii blockchain na szczeblu samorządu terytorialnego*, „Studia Politologiczne” 2023, vol. 67, s. 127-150, <http://dx.doi.org/10.33896/SPolit.2023.67.8>.

- Ministerstwo Edukacji i Nauki, *Podsumowanie akcji szczepień na polskich uczelniach*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/podsumowanie-akcji-szczepien-na-polskich-uczelniach>.
- Misuraca G., Noordt C. Van, *AI Watch: Artificial Intelligence in Public Services. Overview of the Use and Impact of AI in Public Services in the EU*, Joint Research Centre Science for Policy, European Commission, 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4c72dd88-bcda-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en>.
- Odpowiedź [Ministra Finansów] na pismo z 13 marca 2023 r., uzupełnione 27 marca 2023 r. w sprawie nieuprawnionego dostępu do danych, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-05/Odpowiedz_MF_podatki_dane_ujawnienie_19.04.2023_wymazany.pdf.
- Pismo Prezes Fundacji Panoptykon do Marszałka Sejmu RP z dnia 1.04.2019 r., https://panoptykon.org/sites/default/files/panoptykon_i_hfpc_marszalek_tryb_wyboru_prezesa_uodo_1.04.2019.pdf.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji i Nauki z dnia 26.01.2022 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-01/RPO_do_MEN_26.1.2022.pdf.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 18.02.2022 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-02/RPO_do_PUODO_18.02.2022.pdf.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Finansów z dnia 13.03.2022 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-03/Do_MF_podatki_dane_ujawnienie_13.03.2023.pdf.
- Przyborska K., *e-Ukraina – państwo w smartfonie*, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ukraina-cyfryzacja-digitalizacja/>.
- Rojszczak M., *Reforma krajowych przepisów o ochronie danych a kwestia niezależności organów nadzorczych na tle rozporządzenia 2016/679 i dyrektywy 2002/58 – uwagi krytyczne*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, vol. 7, nr 4, s. 70-85.
- Siwanowicz-Suska M. et al., *Sztuczna inteligencja i automatyczne podejmowanie decyzji w zamówieniach publicznych – wytyczne dla sektora publicznego*, <https://mojepanstwo.pl/aktualnosci/787>.
- Siwanowicz-Suska M., Kajalidis M., Macyszyn D., *Dobre standardy w zarządzaniu systemami sztucznej inteligencji i automatycznego podejmowania decyzji w sektorze publicznym*, <https://mojepanstwo.pl/pliki/zarzadzanie-ai-adm-sektor-publiczny.pdf>.
- Śledziewska K., Zięba D., *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie) korzystamy*, Warszawa 2016.
- Ubaldo B. et al., *State of the Art in the Use of Emerging Technologies in the Public Sector*, Paris 2019, *OECD Working Papers on Public Governance*, 31, <https://doi.org/10.1787/932780bc-en>.
- Włamanie do sieci Kancelarii Premiera? Atakujący miał uzyskać dostęp do poczty pracowników KPRM*, <https://niebezpiecznik.pl/post/wlamanie-do-sieci-kancelarii-premiera-atakujacy-mial-uzyskac-dostep-do-poczty-pracownikow-kprm/>.
- Wyřbek H., *Bezpieczeństwo w zarządzaniu informacją na poziomie systemów informatycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria Administracja i Zarządzanie” 2012, nr 95, s. 463-470.
- Viechnicki P., Eggers W. D., *How Much Time and Money Can AI Save Government? Cognitive Technologies Could Free up Hundreds of Millions of Public Sector Worker Hours*, https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/3834_How-much-time-and-money-can-AI-save-government/DUP_How-much-time-and-money-can-AI-save-government.pdf.

CZEŚĆ II

INKLUZYWNE CYFROWE USŁUGI PUBLICZNE

PART II

INCLUSIVE DIGITAL PUBLIC SERVICES

INGA KAWKA¹

WŁĄCZENIE CYFROWE W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRAKT: Celem Unii Europejskiej określonym w art. 3 ust. 3 akapicie 2 Traktatu o Unii Europejskiej jest „zwalczenie wykluczenia społecznego”. Jedną z form tego wykluczenia jest wykluczenie cyfrowe, oznaczające brak dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych lub brak umiejętności korzystania z nich. Uniemożliwia ono obywatelom UE pełne uczestnictwo w życiu społecznym, gospodarczym i kulturalnym. Celem artykułu jest wskazanie rozwiązań w unijnym prawie mających promować włączenie cyfrowe w Unii Europejskiej i tym samym zwalczać wykluczenie społeczne w obszarze cyfrowej transformacji Europy.

SŁOWA KLUCZOWE: włączenie cyfrowe, wykluczenie społeczne, zasada zrównoważonego rozwoju, prawo Unii Europejskiej

SOCIAL INCLUSION IN EUROPEAN UNION LAW

ABSTRACT: The objective of the European Union as set out in Article 3 Section 3, paragraph 2 of the Treaty on European Union is to “combat social exclusion”. One form of this exclusion is digital exclusion, which means a lack of access to or ability to use information and communication technologies. It prevents EU citizens from fully participating in social, economic and cultural life. The article aims to identify solutions in EU law intended to promote digital inclusion in the European Union and thus combat social exclusion in the area of Europe’s digital transformation.

KEYWORDS: digital inclusion, social exclusion, the principle of sustainable development, European Union law

¹ Dr hab. Inga Kawka, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji UJ, <https://orcid.org/0000-0001-6909-5798>.

1. Wstęp

Wykluczenie cyfrowe (*digital divide*) jest definiowane przez OECD jako brak dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych (*Information and Communications Technologies – ICT*), głównie internetu, lub brak umiejętności korzystania z nich. Zjawisko to prowadzi do marginalizacji i pogorszenia sytuacji społecznej i gospodarczej wykluczonych cyfrowo osób, gospodarstw domowych, przedsiębiorstw oraz regionów². Przeprowadzono wiele badań w celu zidentyfikowania czynników powodujących wykluczenie cyfrowe³. Początkowo badano jedynie dostęp do infrastruktury, wprowadzając dychotomiczne rozróżnienie między osobami podłączonymi do internetu i niepodłączonymi z powodu złej jakości sprzętu, braku sprzętu czy też braku łącza lub oprogramowania (przyczyny obiektywne). Ten typ wykluczenia cyfrowego jest obecnie określanej jako wykluczenie pierwszego stopnia. Następnie dokonano rozróżnienia między dostępem do internetu a umiejętnością efektywnego korzystania z niego. Oznacza to odejście od założenia, że dostęp do technologii automatycznie zapewnia wszystkie korzyści z niej płynące. W rezultacie drugim czynnikiem decydującym o wykluczeniu cyfrowym, nazywanym wykluczeniem drugiego stopnia, okazały się przyczyny subiektywne i indywidualne, takie jak: brak umiejętności cyfrowych lub ich niski poziom, obawy związane z korzystaniem z internetu, brak motywacji do używania nowoczesnych technologii⁴. Kolejne podejście uwzględniło nie tylko dostęp do internetu i umiejętności cyfrowe, ale także konsekwencje korzystania z sieci. Wykluczenie trzeciego stopnia odnosi się do braku zdolności niektórych osób do przełożenia dostępu do internetu i umiejętności posługiwania się nim na korzyści w świecie rzeczywistym⁵.

² OECD, *Understanding the Digital Divide*, Paris 2001, s. 5.

³ 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” 2017, vol. 34, no. 8, s. 1607-1624; P. Bae Brandtzæg, J. Heim, A. Karahasanović, *Understanding the New Digital Divide: A Typology of Internet Users in Europe*, „International Journal of Human-Computer Studies” 2011, vol. 69, no. 3, s. 123-138; D. Batorski, A. Płoszaj, *Diagnoza i rekomendacje w obszarze kompetencji cyfrowych społeczeństwa i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu w kontekście zaprogramowania wsparcia w latach 2014-2020*, Warszawa 2012, s. 9, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3513/ekspertyza_mrr_kompetencjegyfrowe_2014-2020.pdf (14.05.2023); C. Sparks, *What Is the “Digital Divide” and Why Is It Important?*, „Javnost. The Public” 2013 vol. 20, no. 2, s. 27-46; W. Tomczyńska, *Digital exclusion – definicje, przyczyny, przeciwdziałanie*, „Adeptus” 2017, nr 10, s. 5 i n.

⁴ Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce. Opracowanie tematyczne OT-637*, Warszawa 2015, s. 3-4, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/133/plik/ot-637_internet.pdf (12.06.2023).

⁵ A.J.A.M. van Deursen, E.J. Helsper, *The Third-Level Digital Divide: Who Benefits Most from Being Online?*, „Communication and Information Technologies Annual. Studies in Media and Communications” 2015, vol. 10, s. 29-52.

Inny podział określa wykluczenie pierwszego stopnia (brak dostępu do technologii) jako twarde, natomiast drugiego i trzeciego stopnia – jako miękkie (brak kompetencji lub motywacji do korzystania z ICT)⁶.

Brak dostępu do nowych technologii lub nieumiejętność korzystania z nich oznacza nierówny dostęp do usług publicznych, życia społecznego, zatrudnienia, edukacji i rozrywki. Stało się to jeszcze bardziej widoczne w wyniku pandemii COVID-19, kiedy wszystkie aspekty życia przeniosły się do internetu. W szczególności osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji społecznej (np. byli sprawcy przestępstw, osoby wychodzące z nałogu narkotykowego, mniejszości etniczne oraz nowi imigranci nieznający języka, bezrobotni), a także takie grupy, jak: osoby starsze⁷, osoby w złej sytuacji materialnej, osoby z niepełnosprawnościami, osoby z wykształceniem podstawowym oraz osoby z terenów wiejskich – mają większe trudności w korzystaniu z technologii cyfrowych i czerpaniu z nich korzyści. Prowadzi to do ich do dalszej marginalizacji i pogłębiania się nierówności społecznych. Wykluczenie cyfrowe uniemożliwia pełne uczestnictwo w życiu społecznym, gospodarczym i kulturalnym, stanowiąc tym samym jedną z form wykluczenia społecznego⁸. W związku z tym w artykule jako pierwsze przeanalizowane zostaną kompetencje Unii Europejskiej w zakresie walki z wykluczeniem społecznym, a następnie konkretne rozwiązania prawne służące przeciwdziałaniu jednemu z jego rodzajów, tj. wykluczeniu cyfrowemu.

⁶ B. Woźniak-Jęchorek et al., *Wpływ procesów cyfryzacji na osoby w wieku 50+, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby z terenów oddalonych od ośrodków miejskich. Możliwości w zakresie mechanizmów wsparcia wyrównywania szans na rynku pracy*, Warszawa 2023, https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2023/07/wplyw_procesu_cyfryzacji.pdf (21.12.2023).

⁷ Zgodnie z komunikatem z badań CBOS: „Obecność online zależy przede wszystkim od wieku, a wśród starszych respondentów również od poziomu wykształcenia. [...] Wśród osób starszych użytkownicy internetu stanowią mniejszość: dwie piąte wśród mających od 65 do 74 lat i około jednej piątej wśród najstarszych”. Zob. *Korzystanie z internetu w 2022 roku*, oprac. M. Feliksiak, „Komunikat z Badań CBOS” 2022, nr 77, s. 2, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_077_22.PDF (7.06.2023).

⁸ J. Kujawski, *Wykluczenie cyfrowe jako forma wykluczenia społecznego. Przypadek Polski*, „Media i Społeczeństwo” 2018, nr 9, s. 252-260; D. Batorski, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, [w:] *Społeczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), Warszawa 2009, s. 223 i n., *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, nr 3(19).

2. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w prawie UE

2.1. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu jako cel Unii Europejskiej

Unijne podejście nierozzerwalnie łączące transformację cyfrową UE z cyfrowym włączeniem i zapewnieniem korzyści z cyfryzacji wszystkim unijnym obywatelom wynika z celów UE. Zapobieganie wykluczeniu społecznemu jest wprost wskazane jako cel Unii w akapicie 2 ust. 3 art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE). Zgodnie z tym postanowieniem „[Unia] zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”. Również w art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) pojawia się pojęcie wykluczenia społecznego⁹. Postanowienie to nakłada na UE obowiązek brania pod uwagę – poza kwestiami związanymi ze wspieraniem zatrudnienia, ochroną socjalną, wysokim poziomem kształcenia i ochrony zdrowia – również zwalczanie wykluczenia społecznego. Obowiązek ten stanowi wytyczną dla unijnego prawodawcy przy określaniu polityk i działań UE oraz wskazówkę interpretacyjną dla wykładni i stosowania unijnego prawa¹⁰.

Ponadto ochrona socjalna i konieczność ochrony osób marginalizowanych i w gorszej sytuacji życiowej wynika również z zasady zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE Unia działa na rzecz zrównoważonego rozwoju Europy. To postanowienie Traktatu wskazuje również na podstawy tego rozwoju. Są nimi zbalansowany wzrost gospodarczy i stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Z art. 3 ust. 3 TUE wynika zatem, że pierwszym filarem zrównoważonego rozwoju jest zbalansowany wzrost gospodarczy. W ekonomii rozwoju¹¹ termin ten odnosi się do jednoczesnej, skoordynowanej i proporcjonalnej ekspansji różnych sektorów¹². Definicja ta zakłada również istnienie niezbalansowanego wzrostu i dopuszcza w takiej sytuacji interwencję publiczną jako

⁹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2012, C 326/01.

¹⁰ W. Sanetra, *Komentarz do art. 9, [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 231.

¹¹ „Zrównoważony wzrost” ma inne znaczenie w makroekonomii – zgodnie z nim zrównoważony wzrost występuje wtedy, gdy produkcja i kapitał rosną w tym samym tempie.

¹² J. Temple, *Balanced Growth*, [w:] *The New Palgrave Dictionary of Economics*, London 2018, s. 657-660; M. Singer, *Balanced Economic Growth: Concepts and Policies*, „Social and Economic Studies” 1967, vol. 16, no. 2, s. 156-168; R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York, NY 1961, s. 163; R.M. Solow, *La théorie de la croissance et son évolution*, „Revue française d'économie” 1988, no. 3(2), s. 3-27; Ł. Piętak, *Zrównoważony wzrost gospodarczy w teoriach i modelach wzrostu i rozwoju gospodarczego*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2017, nr 2(43), s. 51-77.

odpowiedź na brak inicjatywy prywatnej. Zrównoważony rozwój Europy zakłada również stabilność cen. Oznacza to konieczność ochrony gospodarki UE przed stopą inflacji – czyli tempem, w jakim ogólne ceny towarów i usług zmieniają się w czasie – która jest albo za niska, albo za wysoka¹³.

Drugim filarem europejskiego zrównoważonego rozwoju jest wysoce konkurencyjna społeczna gospodarka rynkowa. Termin „społeczna gospodarka rynkowa” powstał w Niemczech po drugiej wojnie światowej (*Soziale Marktwirtschaft*)¹⁴. Realizacja koncepcji społecznej gospodarki rynkowej umożliwia pogodzenie zasad liberalizmu gospodarczego i wolnego rynku z realizacją celów społecznych. Według Brunona de Wittego¹⁵ znaczenie tego pojęcia w prawie unijnym nie jest do końca jasne. W zależności od tego, czy akcent zostanie położony na przymiotnik „rynkowy”, czy „społeczny”, może on być podstawą zarówno argumentów zwolenników liberalnego podejścia do gospodarki, jak i przedstawicieli koncepcji podkreślających potrzebę szeroko zakrojonej interwencji publicznej na rynku w celu realizacji interesów publicznych, w tym społecznych. Z pewnością jednak wejście w życie Traktatu z Lizbony wzmocniło pozycję wartości pozarynkowych w prawie unijnym. Było to spowodowane uznaniem mocy obowiązującej Karty praw podstawowych, która wymienia prawa socjalne pod tytułem „Solidarność”.

Dlatego też wprowadzenie pojęcia społecznej gospodarki rynkowej przez traktat lizboński w art. 3 ust. 3 TUE określającym cele UE ma z pewnością podkreślać, że korzyści ekonomiczne realizowane w ramach Unii nie powinny przesłaniać korzyści społecznych¹⁶ oraz że Unia walczy z deficytem społecznym, dążąc do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego¹⁷. Na wagę zagadnień związanych z rozwojem społecznym zwrócił uwagę także Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) w swoich orzeczeniach. Stwierdził on w sprawach Laval i Viking¹⁸, że:

¹³ L.E.O. Svensson, *Price Stability as a Target for Monetary Policy: Defining and Maintaining Price Stability*, [w:] *The Monetary Transmission Process*, D. Bundesbank (ed.), London 2001, s. 60-111.

¹⁴ Ch. Joerges, F. Rödl, *“Social Market Economy” as Europe’s Social Model?*, San Domenico 2004, *EUI Law Working Paper*, no. 8.

¹⁵ B. de Witte, *Non-Market Values in Internal Market Legislation*, [w:] *Regulation the Internal Market*, N.N. Shuibhne (ed.), Cheltenham 2006, s. 81-82.

¹⁶ Ch. Joerges, *What Is Left of the European Economic Constitution?*, San Domenico 2004, *EUI Law Working Paper*, no. 13.

¹⁷ L. Azoulay, *The Court of Justice and the Social Market Economy: The Emergence of an Ideal and the Conditions for Its Realization*, „Common Market Law Review” 2008, vol. 45, no. 5, s. 1336; V. Šmejkal, S. Šaroch, *EU as a Highly Competitive Social Market Economy – Goal, Options, and Reality*, „Review of Economic Perspectives” 2014, vol. 14, no. 4, s. 393-410.

¹⁸ Wyrok TS z 18.12.2007 r., C-341/05, Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, ECLI:EU:C:2007:809, [2007] ECR I-11767, pkt 105; Wyrok TS z 11.12.2007 r.,

Ponieważ Wspólnota ma zatem na celu nie tylko rozwój gospodarczy, lecz również społeczny, prawa wynikające z przepisów traktatowych dotyczących swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału powinny być zrównoważone z celami polityki społecznej, wśród których znajdują się między innymi, jak wynika z art. 136 TWE, poprawa warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną i dialog między partnerami społecznymi.

Trzecim filarem zrównoważonego rozwoju w UE jest zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE „wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska”. Jest on uznawany przez TSUE¹⁹ za istotny cel Unii Europejskiej i ma być osiągnięty dzięki rozwojowi polityki Unii Europejskiej w zakresie środowiska (tytuł XX TFUE, art. 191-193)²⁰.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju zawarta w art. 3 ust. 3 TUE integruje odrębne polityki i działania UE oraz podkreśla potrzebę wyważonego uwzględnienia celów społecznych, gospodarczych i środowiskowych²¹. Unijne podejście do zrównoważonego rozwoju różni się od koncepcji wprowadzonej w 1987 r. w Raporcie Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju – tzw. raporcie Bruntland²². W dokumencie tym przyjęto definicję zrównoważonego rozwoju, która uzyskała powszechną akceptację i rozgłos, jakimi cieszy się do dzisiaj²³. Definicja ta skupia się na sprzeczności między celami, którymi są gospodarczy dobrobyt i ochrona środowiska, oraz definiuje zrównoważony rozwój jako „rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie”²⁴. Natomiast art. 3 ust. 3 TUE nie akcentuje sprzeczności, ale pogodzenie rozwoju gospodarczego (więcej miejsc pracy, konkurencyjna i innowacyjna gospodarka, rozwój przedsiębiorczości)

C-438/05, International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union przeciwko Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti, ECLI:EU:C:2007:772, [2007] ECR I-10779, pkt 79.

¹⁹ Wyrok TS z 7.02.1985 r., C-240/83, ADBHU, ECLI:EU:C:1985:59, [1985] ECR 531, pkt 13; Wyrok TS z 21.12.2011 r., C-28/09, Komisja przeciwko Austrii, ECLI:EU:C:2011:854, [2011] ECR I-13525, pkt 120.

²⁰ A. Sikora, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Zutphen 2020, s. 75-78.

²¹ M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, „Journal of Comparative Urban Law and Policy” 2017, vol. 1, no. 1, s. 67.

²² World Commission for the Environment and Development, *Our Common Future*, UN General Assembly, Doc. A/42/427, Sect. 4, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (12.07.2023).

²³ T. Kuhlman, J. Farrington, *What Is Sustainability?*, „Sustainability” 2010, vol. 11, no. 2, s. 3436-3448.

²⁴ World Commission for the Environment and Development, *Our Common...*

z ochroną środowiska naturalnego i gwarancją rozwoju społecznego na rzecz obecnych i przyszłych generacji²⁵.

2.2. Traktatowe podstawy walki z wykluczeniem społecznym

Traktatowe postanowienia dotyczące unijnej polityki społecznej ewoluowały. Były one sukcesywnie wprowadzane i rozbudowywane²⁶. Ich znaczenie potwierdza m.in. wprowadzenie przez Traktat z Lizbony w art. 3 ust 3 TUE celu, którym jest walka z wykluczeniem społecznym.

Cel ten został również wyraźnie wskazany w unijnych dokumentach strategicznych. W Komunikacie Komisji z 2010 r. pt. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*²⁷ zaznaczono, że u podstaw UE leży rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, który oznacza wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Następnym dokumentem planowania strategicznego przewidującym działania UE w celu promowania włączenia społecznego jest *Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych*²⁸, proklamowane przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 17 listopada 2017 r. *Plan działania na rzecz Europejskiego filaru* zakłada w punkcie „Ochrona socjalna i włączenie społeczne” m.in. zmniejszenie do 2030 r. liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 15 mln²⁹.

Traktatową podstawą do przyjmowania aktów prawa wtórnego w sferze polityki społecznej jest art. 153 TFUE. Postanowienie to przewiduje, że Parlament Europejski i Rada w celu zwalczania wykluczenia społecznego mogą przyjąć środki w celu zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi w drodze inicjatyw zmierzających do pogłębiania wiedzy, rozwijania wymiany informacji i najlepszych praktyk, wspierania podejść nowatorskich oraz oceny doświadczeń. Artykuł 153 TFUE

²⁵ S.R.W. van Hees, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, „Utrecht Law Review” 2014, vol. 10, no. 2, s. 72.

²⁶ W. Sanetra, *Komentarz do art. 9*, s. 231.

²⁷ Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, dnia 3.03.2010 r., COM(2010) 2020 final.

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, dnia 26.04.2017 r., COM(2017) 250 final.

²⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, dnia 4.03.2021 r., COM(2021) 102 final, s. 29.

stwierdza natomiast wprost, że nie jest możliwa jakakolwiek harmonizacja przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Jedynie w obszarach dotyczących ochrony pracowników instytucje UE mogą ustanawiać minimalne wymagania w drodze dyrektyw³⁰. Nie oznacza to, że Unia nie podejmuje działań w zakresie walki z wykluczeniem społecznym. Przykładem tego jest transformacja cyfrowa UE, zakładająca włączenie cyfrowe oraz koncentrację na wynikających z tego procesu korzyściach dla obywateli UE. Wyraz temu dają unijne dokumenty prawa miękkiego, w szczególności unijna strategia *Cyfrowy kompas na 2030 r. Europejska droga w cyfrowej dekadzie*³¹ oraz Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych UE w cyfrowej dekadzie³².

3. Włączenie cyfrowe w unijnych dokumentach planowania strategicznego

Unijne dokumenty strategiczne posługują się częściej terminem „e-włączenie” niż „wykluczenie cyfrowe”, dla podkreślenia unijnych starań mających na celu zapewnienie, by „wszyscy mogli wnieść wkład w świat cyfrowy i czerpać z niego korzyści”³³. Zgodnie ze strategią UE *Cyfrowy kompas*³⁴, która ma być realizowana do roku 2030, podstawowym celem transformacji cyfrowej jest „wzmocnienie pozycji obywateli i przedsiębiorstw”, a rozwój kluczowych technologii w UE ma przebiegać „w sposób, który sprzyja wzrostowi wydajności i rozwojowi gospodarczemu w pełnej zgodności z jej wartościami i celami społecznymi”. Immanentną cechą unijnej transformacji cyfrowej jest zatem włączenie cyfrowe. Pojęcie to podkreśla skupienie nie na podzia-

³⁰ Zgodnie z art. 153 TFUE są to następujące obszary: a) polepszanie w szczególności środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników; b) warunki pracy; c) zabezpieczenie społeczne i ochrona socjalna pracowników; d) ochrona pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę; e) informacja i konsultacja z pracownikami; f) reprezentacja i obrona zbiorowa interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzanie, z zastrzeżeniem ustępu 5; g) warunki zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Unii; h) integracja osób wykluczonych z rynku pracy, bez uszczerbku dla artykułu 166; i) równość mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy.

³¹ Komunikat Komisji, *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, Bruksela, dnia 9.03.2021 r., COM(2021) 118 final.

³² Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie, Dz.Urz. UE 2023, C 23, s. 1-7.

³³ Komisja Europejska, *Włączenie cyfrowe*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/digital-inclusion> (9.07.2023).

³⁴ Komunikat Komisji, *Cyfrowy kompas...*, s. 5; Komunikat Komisji, *Plan działania na rzecz Europejskiego...*

łach w dostępie do ICT, ale na strategiach, politykach, programach przyjmowanych w celu ich niwelowania.

Od 2014 r. Komisja Europejska monitoruje postępy poczynione w państwach członkowskich UE w dziedzinie rozwoju technologii cyfrowych za pomocą sprawozdań z indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI). DESI bierze pod uwagę cztery wskaźniki: kapitał ludzki, łączność, integrację technologii cyfrowych w przedsiębiorstwach oraz cyfrowe usługi publiczne. Rozwój w każdym tych obszarów ma zapewnić ukierunkowanie transformacji cyfrowej na człowieka oraz włączenie cyfrowe. Nie oznacza to, że problem wykluczenia cyfrowego w UE nie istnieje, a dalsze działania w walce z tym zjawiskiem nie są przez Unię planowane. Zgodnie z danymi z raportu DESI 2022³⁵ 87% osób (w wieku 16-74 lata) regularnie korzystało z internetu w 2021 r., ale jedynie 54% posiadało przynajmniej podstawowe umiejętności cyfrowe. Widoczne są także różnice w rozwoju umiejętności cyfrowych wśród obywateli między państwami członkowskimi – Holandia i Finlandia przodują w UE, podczas gdy Rumunia i Bułgaria pozostają w tyle. Dużej części ludności UE nadal brakuje nawet podstawowych umiejętności cyfrowych, mimo że są one warunkiem wstępnym włączenia i udziału w rynku pracy i życiu społecznym po transformacji cyfrowej. Zgodnie z celami zaproponowanymi w *Cyfrowym Kompasie* oraz *Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych*³⁶ co najmniej 80% obywateli UE powinno do 2030 r. posiadać choćby podstawowe umiejętności cyfrowe.

Biorąc pod uwagę dostępność technologii informacyjno-komunikacyjnych, UE jest objęta w pełni zasięgiem łączności szerokopasmowych, natomiast tylko 70% gospodarstw domowych może korzystać ze stacjonarnej sieci o bardzo dużej przepustowości (VHCN), która oferuje prędkości gigabitowe. Ponadto zasięg 5G wciąż nie jest pełny. W 2021 r. objął 66% zaludnionych obszarów w UE. Celem wyrażonym w *Cyfrowym Kompasie* jest, aby wszystkie europejskie gospodarstwa domowe zostały objęte siecią gigabitową, a wszystkie zaludnione obszary UE znalazły się w zasięgu sieci 5G³⁷. Ponadto w 2021 r. tylko 55% małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) osiągnęło co najmniej podstawowy poziom wdrażania technologii cyfrowych. Aby osiągnąć do 2030 r. cel strategiczny określony w *Cyfrowym Kompasie*, co najmniej 90% MŚP w UE powinno osiągnąć podstawowy poziom integracji technologii cyfrowych w swojej działalności, a 75% europejskich przedsiębiorstw – korzystać z usług w chmurze, dużych

³⁵ *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Thematic Chapters*, s. 14, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/88764> (6.01.2024).

³⁶ Komunikat Komisji, *Plan działania na rzecz Europejskiego...*, s. 7.

³⁷ Komunikat Komisji, *Cyfrowy Kompas...*, s. 7.

zbiorów danych i sztucznej inteligencji³⁸. DESI monitoruje również dostępność usług publicznych i wdrożenie e-administracji w państwach członkowskich. Ocena dotyczy tego, czy możliwe jest zrealizowanie każdego etapu kluczowych usług publicznych w pełni online. W 2021 r. wyniki jakości osiągnęły 75 na 100 w przypadku cyfrowych usług publicznych dla obywateli i 82 na 100 w przypadku przedsiębiorstw. Zgodnie z *Cyfrowym kompasem* wszystkie najważniejsze usługi publiczne w państwach członkowskich UE powinny być w pełni dostępne online dla obywateli i przedsiębiorstw do roku 2030³⁹.

4. Koncentracja transformacji cyfrowej na obywatelach

Przejawem skoncentrowania transformacji cyfrowej Europy na obywatelach jest przyjęcie przez instytucje UE Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych UE w cyfrowej dekadzie⁴⁰. Deklaracja proklamowana przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 23 stycznia 2023 r. zawiera zasady, które mają gwarantować wykorzystanie nowych technologii i wynikających z nich udogodnień cyfrowych dla dobra człowieka. Zgodnie z dokumentem celami cyfryzacji UE są m.in.: wspieranie solidarności i integracji społecznej, zapewnienie łatwego dostępu do cyfrowych usług publicznych online, wspieranie udziału obywateli w cyfrowej przestrzeni publicznej, zwiększenie bezpieczeństwa, ochrona i wzmocnienie pozycji obywateli UE w środowisku cyfrowym oraz promowanie zrównoważonego rozwoju. W punkcie deklaracji zatytułowanym „Solidarność i włączenie społeczne” podkreślono, że „technologia powinna być wykorzystywana do łączenia ludzi, a nie do ich dzielenia” oraz że „transformacja cyfrowa powinna sprzyjać sprawiedliwemu i integracyjnemu społeczeństwu oraz sprawiedliwej i inkluzywnej gospodarce w UE”. Aby zrealizować ten cel, instytucje UE zobowiązały się do:

a) dopilnowania, by projektowanie, opracowywanie, wdrażanie i wykorzystywanie rozwiązań technologicznych odbywało się z poszanowaniem praw podstawowych, umożliwiało korzystanie z nich oraz propagowało solidarność i włączenie społeczne; b) zapewnienia transformacji cyfrowej, w której nikt nie jest pomijany. Transformacja powinna być korzystna dla wszystkich, zapewniać równość płci oraz obejmować w szczególności osoby starsze, osoby mieszkające na obszarach wiejskich, osoby z niepełnosprawnościami lub osoby marginalizowane, podatne na zagrożenia lub pozbawione praw obywatelskich oraz

³⁸ *Ibidem*, s. 12.

³⁹ *Ibidem*, s. 14.

⁴⁰ Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych..., s. 1-7.

osoby działające w ich imieniu. Powinna również propagować różnorodność kulturową i językową; c) opracowania odpowiednich ram, tak aby wszystkie podmioty rynkowe korzystające z transformacji cyfrowej wzięły na siebie odpowiedzialność społeczną oraz wniosły sprawiedliwy i proporcjonalny wkład w koszty dóbr publicznych, usług i infrastruktury, z korzyścią dla wszystkich ludzi mieszkających w Europie.

Deklaracja przyznaje zatem ważne miejsce solidarności i integracji, które obejmują możliwość oferowania usług cyfrowych wszystkim, tak aby nikt nie pozostał w tyle. Postuluje również podjęcie działań obejmujących osoby starsze, osoby niepełnosprawne, osoby zmarginalizowane, bezbronne lub pozbawione praw i przywilejów. Z tej perspektywy deklaracja ma szansę stać się globalnym punktem odniesienia dla wielu kwestii społecznych i etycznych wynikających z transformacji cyfrowej⁴¹.

Ponadto podstawowym celem tego dokumentu jest zagwarantowanie poszanowania praw podstawowych, w takim samym stopniu w środowisku cyfrowym, jak w świecie rzeczywistym. Przykładami wiążącego prawodawstwa europejskiego, które ma na celu zapewnienie przestrzegania praw podstawowych w środowisku cyfrowym i stworzenie bezpieczniejszej przestrzeni cyfrowej/internetowej, są: akt o usługach cyfrowych (DSA)⁴², ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO)⁴³ oraz dyrektywa w sprawie praw autorskich i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym⁴⁴. Ponadto odpowiedzią na zagrożenia egzystencjalne związane z rozwojem sztucznej inteligencji⁴⁵ jest propozycja rozporządzenia, które opiera się na podejściu skoncentrowanym na człowieku i ochronie praw podstawowych.

Powszechny dostęp do internetu ma być zapewniony w UE m.in. dzięki wdrożeniu dyrektywy ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej⁴⁶. Kodeks jest

⁴¹ P. De Pasquale, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione Europea?*, „Il Diritto dell'Unione Europea” 2022, no. 1, s. 163-172.

⁴² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych), Dz.Urz. UE 2022, L 277, s. 1-102.

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 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, s. 1-88.

⁴⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektywy 96/9/WE i 2001/29/WE, Dz.Urz. UE 2019, L 130, s. 92-125.

⁴⁵ A. Turchin, D. Denkenberger, *Classification of Global Catastrophic Risks Connected with Artificial Intelligence*, „AI and Society” 2020, vol. 35, no. 1, s. 147-163.

⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE 2018, L 321, s. 36-214.

kompleksowym aktem regulującym działalność sektora telekomunikacyjnego. Jego celem jest stymulowanie konkurencji krótko- i długoterminowej, przy jednoczesnym zwiększaniu inwestycji w nowe technologie telekomunikacyjne i w infrastrukturę, przede wszystkim w sieci 5G i sieci o bardzo dużej przepustowości⁴⁷. Wdrożenie kodeksu w państwach członkowskich powinno przynieść korzyści obywatelom UE i przedsiębiorstwom z UE, m.in. poprawić dostęp do łączności wysokiej jakości, zwiększyć wybór innowacyjnych usług cyfrowych oraz poprawić poziom ochrony konsumentów.

Unia Europejska podejmuje również działania, których celem jest cyfryzacja europejskiej i krajowej administracji publicznej, a także zwiększenie dostępności publicznych usług cyfrowych⁴⁸, zgodnie z koncepcją inkluzywnej e-administracji, która zakłada budowanie efektywnej administracji, będącej jednocześnie wsparciem dla obywateli w zaspokajaniu ich potrzeb, oraz uczestnictwo obywateli w procesach zarządzania państwem⁴⁹. Zgodnie z pkt 7 Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie zatytułowanym „Cyfrowe usługi publiczne online”: „każdy powinien mieć dostęp online do kluczowych usług publicznych w UE”. Cel ten ma zostać zrealizowany m.in. dzięki możliwości korzystania z dostępnej, bezpiecznej i godnej zaufania tożsamości cyfrowej⁵⁰, zapewnieniu szerokiego dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania⁵¹, ułatwianiu i wspieraniu płynnego, bezpiecznego i interoperacyjnego dostępu w całej UE do cyfrowych usług publicznych⁵².

⁴⁷ I. Kawka, Ł. Kozera, *Telecommunications Infrastructure Sharing as an Opportunity for Effective Deployment of Very High Capacity Networks*, [w:] *EU Antitrust: Hot Topics and Next Steps. Proceedings of the International Conference Held in Prague on January 24-25, 2022*, V. Šmejkal (ed.), Prague 2022, s. 523 i n.

⁴⁸ I. Kawka, *Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie cyfryzacji administracji publicznej państw członkowskich*, [w:] *Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.). Kraków 2023, s. 179-200, *Krakow Jean Monnet Research Papers*, 2.

⁴⁹ P. Ruczkowski, *Aksjologia e-administracji – w kierunku administracji inkluzywnej*, [w:] *Obywatel w centrum działań...*, s. 19.

⁵⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz.Urz. UE 2014, L 257, s. 73-114; Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej, Bruksela, dnia 3.06.2021 r., COM(2021) 281 final.

⁵¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (przekształcenie), Dz.Urz. UE 2019, L 172, s. 56-83.

⁵² 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; 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

Działania UE związane z włączeniem społecznym są także ukierunkowane na umiejętności cyfrowe, będące podstawowym wskaźnikiem realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych⁵³. Zgodnie z *Planem działań w dziedzinie edukacji cyfrowej 2021-2027*⁵⁴ UE ma następujące cele: zwiększenie umiejętności cyfrowych, wsparcie krajów UE w ich wzajemnej współpracy na rzecz dostosowania swoich systemów kształcenia i szkolenia do ery cyfrowej, wykorzystanie potencjału internetu do udostępnienia wszystkim możliwości e-uczenia się.

Działania UE w walce z wykluczeniem cyfrowym polegają również na dofinansowywaniu inwestycji, które mają, po pierwsze, służyć rozwojowi technologii cyfrowych i cyfrowej transformacji Europy, po drugie – mają umożliwiać korzystanie z nowoczesnych rozwiązań każdemu obywatelowi UE. Cele te są realizowane dzięki środkom z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁵⁵ oraz z funduszy unijnej polityki spójności.

Realizacja celu, którym jest włączenie cyfrowe, w przypadku unijnej polityki spójności jest możliwa dzięki zastosowaniu w ramach tej polityki zasady koncentracji tematycznej. Wsparcie z funduszy unijnych powinno koncentrować się na ograniczonej liczbie celów polityki, co ma zagwarantować właściwą realizację priorytetów UE⁵⁶.

administracji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli (program ISA2) jako środek modernizacji sektora publicznego, Dz.Urz. UE 2015, L 318, s. 1; 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, dnia 18.11.2022 r., COM(2022) 710 final; 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, dnia 18.11.2022 r., COM(2022) 720 final.

⁵³ Dokument Roboczy Służb Komisji, *Tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne*, towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ustanowienie europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, dnia 26.04.2017 r., SWD(2017) 200 final.

⁵⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021-2027. Nowe podejście do kształcenia i szkolenia w epoce cyfrowej*, Bruksela, dnia 30.09.2020 r., COM(2020) 624 final.

⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.Urz. UE 2021, L 57, s. 17-75.

⁵⁶ Motyw (9) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego 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

Państwa członkowskie z tego powodu zobowiązane są do ujęcia w umowie partnerstwa (dokumencie planowania strategicznego, przygotowywanym na poziomie krajowym) informacji o wstępnej alokacji środków na fundusze objęte umową, w podziale na cele polityki, z uwzględnieniem specyficznych dla poszczególnych funduszy zasad koncentracji tematycznej⁵⁷. W obecnym okresie programowania 2021-2027 wyróżniono pięć celów polityki spójności: CP1 – bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz regionalnej łączności cyfrowej; CP2 – bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa; CP3 – lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności; CP4 – Europa o silniejszym wymiarze społecznym, bardziej sprzyjająca włączeniu społecznemu i wdrażająca Europejski filar praw socjalnych; CP5 – Europa bliższa obywatelom dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju wszystkich rodzajów terytoriów i inicjatyw lokalnych. Zarówno CP1, jak i CP4 w sposób bezpośredni odnoszą się do kwestii związanych z włączeniem cyfrowym. Również w poprzednich perspektywach finansowych unijne dofinansowanie skierowane było na walkę z wykluczeniem cyfrowym, spowodowanym brakiem dostępu do sieci oraz brakiem umiejętności cyfrowych.

Zgodnie z danymi GUS⁵⁸ dostęp do internetu w Polsce w 2017 r. miało 82% gospodarstw domowych, a w 2022 r. – 93,3%, z czego jedynie 0,7% nie korzystało z łączy szerokopasmowych. W porównaniu z rokiem 2017 sytuacja zatem znacznie się poprawiła i obecnie wyprzedzamy Niemcy, gdzie w 2017 r. dostęp do internetu miało 93% gospodarstw domowych, a obecnie ma 91%. Było to możliwe m.in. dzięki funduszom europejskim i dystrybucji unijnych środków na cyfryzację. W perspektywie 2021-2027 zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu w Polsce zostało przewidziane w dwóch programach operacyjnych: Fundusze Europejskie dla Rozwoju Cyfrowego (FERC)⁵⁹ oraz Fundusze Europejskie na Rozwój Społeczny (FERS)⁶⁰. Środki z FERC

rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz.Urz. UE 2021, L 231, s. 159-706 [dalej: rozporządzenie ogólne].

⁵⁷ Art. 11 ust. 1 lit. c rozporządzenia ogólnego.

⁵⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2022 r.*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/12/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2022_r.pdf (7.09.2023).

⁵⁹ W ramach FERC wyróżniono: Priorytet I. Zwiększenie dostępu do ultraszybkiego internetu szerokopasmowego – CP1, cel szczegółowy: Udoskonalanie łączności cyfrowej (EFRR); oraz Priorytet II. Zaawansowane usługi cyfrowe – cel szczegółowy: Czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw, organizacji badawczych i instytucji publicznych (EFRR).

⁶⁰ W ramach FERS przewidziano realizację działania Rozwój kompetencji cyfrowych (EFS+) oraz CP4 i celu szczegółowego: Wspieranie uczenia się przez całe życie, w szczególności elastycznych możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji dla wszystkich, z uwzględnieniem umiejętności

są przeznaczone m.in. na rozwój szerokopasmowej infrastruktury telekomunikacyjnej, a z FERS – na procesy związane z umiejętnościami cyfrowymi społeczeństwa i cyberbezpieczeństwem. Mimo że w Polsce dokonuje się bardzo szybki postęp, jeśli chodzi o wymazywanie z mapy „białych plam”, czyli miejsc bez internetu, i szarych plam, czyli miejsc bez dostępu do sieci dobrej jakości, to zjawisko wykluczenia cyfrowego ustępuje wolniej, niż można by się spodziewać. Wśród wskazanych w raporcie z 2021 r. pt. *Wykluczenie społeczno-cyfrowe w Polsce*⁶¹ działań włączania osób dziś wykluczonych w społeczeństwo cyfrowe wskazano głównie akcje aktywizujące i edukację.

Rozwiązaniem prawnym przyjętym w ramach unijnej polityki spójności, umożliwiającym realizowanie w ramach jednego projektu inwestycji infrastrukturalnych lub produktowych, np. w szerokopasmowe łącza (finansowanych z EFRR), oraz szkoleniowych, np. w umiejętności cyfrowe (finansowanych z EFS+), jest finansowanie krzyżowe. Umożliwia ono elastyczny sposób finansowania projektów, polegający np. na dofinansowaniu w ramach projektu ze środków EFRR komplementarnych działań wchodzących w zakres EFS+ albo dofinansowaniu w ramach projektu ze środków EFS+ komplementarnych działań wchodzących w zakres EFRR⁶². W perspektywie 2021-2027 wzrósł limit finansowania krzyżowego z 10% do 15% unijnego finansowania w odniesieniu do każdej osi priorytetowej (priorytetu), przy czym finansowanie krzyżowe na poziomie operacji może stanowić nawet całość wydatków w ramach tej operacji. Umożliwia to bardziej elastyczne podejście do finansowania operacji (projektów) i oznacza, że EFRR i EFS+ mogą, o ile jest to zasadne i zgodne z celem operacji, w komplementarny sposób finansować działania objęte zakresem pomocy z drugiego funduszu⁶³.

Działania mające prowadzić do włączenia cyfrowego nie obejmują jednak tylko inwestycji w infrastrukturę oraz projektów edukacyjnych. Dodatkowo chodzi o to, aby transformacja cyfrowa nie pozostawiała nikogo w tyle i była korzystna dla wszystkich. Jest to możliwe jedynie dzięki efektywnemu stosowaniu unijnej Karty praw podsta-

w zakresie przedsiębiorczości i kompetencji cyfrowych, lepsze przewidywanie zmian i zapotrzebowania na nowe umiejętności na podstawie potrzeb rynku pracy, ułatwianie zmian ścieżki kariery zawodowej i wspieranie mobilności zawodowej.

⁶¹ A. Bartoń, J. Herbst, A. Pierścińska, *Wykluczenie społeczno-cyfrowe w Polsce. Stan zjawiska, trendy, rekomendacje*, Fundacja Stocznia, Fundacja Orange 2021, https://fundacja.orange.pl/app/uploads/2021/11/RAPORT_WYKLUCZENIE-SPOLECZNO-CYFROWE-W-POLSCIE_2021.pdf (8.08.2023).

⁶² Art. 25 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

⁶³ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Fundusze europejskie. Komentarz do rozporządzeń UE dla polityki spójności na lata 2021-2027*, Warszawa 2022, s. 46, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/112759/Komentarz_PS_21_27.pdf (7.07.2023).

wowych i przede wszystkim zawartego w niej zakazu dyskryminacji. Transformacja cyfrowa Europy, aby można było nazwać ją inkluzywną, powinna w związku z tym gwarantować równość płci, obejmować osoby starsze, osoby mieszkające na obszarach wiejskich, osoby z niepełnosprawnościami lub osoby marginalizowane, podatne na zagrożenia lub pozbawione praw obywatelskich. W ramach unijnej polityki spójności zostało to zapewnione dzięki obowiązkowi uwzględniania na poziomie krajowym zasad horyzontalnych UE. W przypadku walki z wykluczeniem cyfrowym szczególne znaczenie mają zasady, które powinny być przestrzegane w procesie wdrażania funduszy europejskich, takie jak: 1) poszanowanie praw podstawowych oraz przestrzeganie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej; 2) równość kobiet i mężczyzn; 3) zapobieganie wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną; 4) wspieranie zrównoważonego rozwoju⁶⁴. Wsparcie w ramach unijnej polityki spójności może więc być udzielane wyłącznie projektom i beneficjentom, którzy nie naruszają zasad horyzontalnych.

Ponadto zgodnie z zasadą warunkowości państwa członkowskie, aby uzyskać środki unijne, mają obowiązek spełniać określone w załączniku II rozporządzenia ogólnego warunki podstawowe. Wydatki dotyczące projektów mogą zostać ujęte we wnioskach o płatność, ale nie są zwracane przez Komisję do czasu poinformowania państwa członkowskiego przez Komisję o spełnieniu warunku podstawowego⁶⁵. Zapewnienie włączenia cyfrowego wynika z obowiązku przestrzegania przez państwa członkowskie dwóch warunków podstawowych: skutecznego stosowania i wdrażania Karty praw podstawowych oraz wdrożenia i stosowania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zgodnie z decyzją Rady 2010/48/WE.

Konieczność walki z wykluczeniem cyfrowymi powinna być uwzględniana na każdym etapie w procesie wdrażania unijnej polityki spójności. Obejmuje zatem nie tylko programowanie, realizację projektów, monitorowanie, kontrolę, ale również ewaluację. W celu poprawy jakości opracowywania programów i ich wdrażania państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca przeprowadzają ewaluację programów pod kątem co najmniej jednego z kryteriów podstawowych: skuteczności, efektywności, trafności, spójności i unijnej wartości dodanej. Ewaluacje mogą jednak obejmować również inne odpowiednie kryteria. Jednym z nich – obok m.in. niedyskryminacji i widoczności – jest właśnie poziom włączenia społecznego⁶⁶.

⁶⁴ Art. 9 rozporządzenia ogólnego.

⁶⁵ Art. 15 ust. 5 rozporządzenia ogólnego.

⁶⁶ Art. 44 rozporządzenia ogólnego.

Zakończenie

Mimo braku kompetencji UE do przyjmowania wiążących aktów prawnych w dziedzinie walki z wykluczeniem społecznym Unia podejmuje działania w tym zakresie. Przykładami promowania włączenia społecznego w UE są pogodzenie transformacji cyfrowej Europy z celami społecznymi i koncentracja przemian cyfrowych na korzyściach dla obywateli. Instytucje UE nie tylko promują zmiany i postęp technologiczny w Europie, ale także skupiają uwagę na ochronie praw podstawowych w środowisku cyfrowym, sprawiedliwym i bezpiecznym środowisku internetowym, integracji cyfrowej poprzez powszechny dostęp do internetu, wzmacnianiu umiejętności cyfrowych, rozpowszechnianiu cyfrowych usług publicznych. Ponadto fundusze UE wspierają działania na rzecz promowania włączenia cyfrowego. Dzięki zastosowanym w ramach unijnej polityki spójności rozwiązaniom prawnym projekty dofinansowywane ze środków UE powinny przyczyniać się do poprawy jakości życia obywateli UE w wyniku wykorzystania możliwości, które dają nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne, przede wszystkim internet, oraz do ograniczenia takich zjawisk, jak wykluczenie cyfrowe.

Bibliografia

- Azoulai L., *The Court of Justice and the Social Market Economy: The Emergence of an Ideal and the Conditions for Its Realization*, „Common Market Law Review” 2008, vol. 45, no. 5, s. 1335-1355, <https://doi.org/10.54648/cola2008093>.
- Bae Brandtzæg P., Heim J., Karahasanović A., *Understanding the New Digital Divide: A Typology of Internet Users in Europe*, „International Journal of Human-Computer Studies” 2011, vol. 69, no. 3, s. 123-138, <https://doi.org/10.1016/j.ijhcs.2010.11.004>.
- Bartol A., Herbst J., Pierścińska A., *Wykluczenie społeczno-cyfrowe w Polsce. Stan zjawiska, trendy, rekomendacje*, Fundacja Stocznia, Fundacja Orange 2021, https://fundacja.orange.pl/app/uploads/2021/11/RAPORT_WYKLUCZENIE-SPOLECZNO-CYFROWE-W-POLSCE_2021.pdf.
- Batorski D., Płoszaj A., *Diagnoza i rekomendacje w obszarze kompetencji cyfrowych społeczeństwa i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu w kontekście zaprogramowania wsparcia w latach 2014-2020*, Warszawa 2012, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3513/ekspertyza_mrr_kompetencjcyfrowe_2014-2020.pdf.
- Batorski D., *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, [w:] *Spółeczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), Warszawa 2009, s. 223-249, *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, nr 3(19).
- Biurowo Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce. Opracowanie tematyczne OT-637*, Warszawa 2015, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/133/plik/ot-637_internet.pdf.
- De Pasquale P., *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione Europea?*, „Il Diritto dell'Unione Europea” 2022, no. 1, s. 163-172.

- Deursen A.J.A.M. van, Helsper E.J., *The Third-Level Digital Divide: Who Benefits Most from Being Online?*, „Communication and Information Technologies Annual. Studies in Media and Communications” 2015, vol. 10, s. 29-52, <https://doi.org/10.1108/S2050-206020150000010002>.
- Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Thematic Chapters*, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/88764>.
- Dokument Roboczy Służb Komisji, *Tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne*, towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ustanowienie europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, dnia 26.04.2017 r., SWD(2017) 200 final.
- Główny Urząd Statystyczny, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2022 r.*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/12/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2022_r.pdf.
- Hees S.R.W. van, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept*, „Utrecht Law Review” 2014, vol. 10, no. 2, s. 60-76, <https://doi.org/10.18352/ulr.269>.
- Joerges Ch., Rödl F., *“Social Market Economy” as Europe’s Social Model?*, San Domenico 2004, *EUI Law Working Paper*, no. 8, <https://doi.org/10.2139/ssrn.635362>.
- Joerges Ch., *What is Left of the European Economic Constitution?*, San Domenico 2004, *EUI Law Working Paper*, no. 13, <https://doi.org/10.2139/ssrn.635402>.
- Kawka I., *Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie cyfryzacji administracji publicznej państw członkowskich*, [w:] *Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2023, s. 179-200, *Krakow Jean Monnet Research Papers*, 2, <https://doi.org/10.12797/9788381388894.10>.
- Kawka I., Kozera Ł., *Telecommunications Infrastructure Sharing as an Opportunity for Effective Deployment of Very High Capacity Networks*, [w:] *EU Antitrust: Hot Topics and Next Steps. Proceedings of the International Conference Held in Prague on January 24–25, 2022*, V. Šmejkal (ed.), Prague 2022, s. 523-534.
- Kenig-Witkowska M., *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, „Journal of Comparative Urban Law and Policy” 2017, vol. 1, no. 1, s. 64-80.
- Komisja Europejska, *Włączenie cyfrowe*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/digital-inclusion>.
- 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, dnia 18.11.2022 r., COM(2022) 720 final.
- Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej, Bruksela, dnia 3.06.2021 r., COM(2021) 281 final.
- Komunikat Komisji, *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, Bruksela, dnia 9.03.2021 r., COM(2021) 118 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, dnia 4.03.2021 r., COM(2021) 102 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej*

- na lata 2021–2027. *Nowe podejście do kształcenia i szkolenia w epoce cyfrowej*, Bruksela, dnia 30.09.2020 r., COM(2020) 624 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, dnia 26.04.2017 r., COM(2017) 250 final.
- Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, dnia 3.03.2010 r., COM(2010) 2020 final.
- 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, dnia 18.11.2022 r., COM(2022) 710 final.
- 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.
- Kuhlman T., Farrington J., *What is Sustainability?*, „Sustainability” 2010, vol. 11, no. 2, s. 3436–3448, <https://doi.org/10.3390/su2113436>.
- Kujawski J., *Wykluczenie cyfrowe jako forma wykluczenia społecznego. Przypadek Polski*, „Media i Społeczeństwo” 2018, nr 9, s. 252–260.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Fundusze europejskie. Komentarz do rozporządzeń UE dla polityki spójności na lata 2021–2027*, Warszawa 2022, https://www.fundusze-europejskie.gov.pl/media/112759/Komentarz_PS_21_27.pdf.
- Nurkse R., *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York, NY 1961.
- OECD, *Understanding the Digital Divide*, Paris 2001.
- Piętak Ł., *Zrównoważony wzrost gospodarczy w teoriach i modelach wzrostu i rozwoju gospodarczego*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2017, nr 2(43) s. 51–77, <https://doi.org/10.18778/1429-3730.43.04>.
- Ruczkowski P., *Aksjologia e-administracji – w kierunku administracji inkluzywnej*, [w:] *Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2023, s. 15–28, *Krakow Jean Monnet Research Papers*, 2, <https://doi.org/10.12797/9788381388894.01>.
- Sanetra W., *Komentarz do art. 9*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012.
- Scheerder A., Deursen A. van, Dijk J. van, *Determinants of Internet Skills, Uses and Outcomes. A Systematic Review of the Second- and Third-Level Digital Divide*, „Telematics and Informatics” 2017, vol. 34, no. 8, s. 1607–1624, <https://doi.org/10.1016/j.tele.2017.07.007>.
- Sikora A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Zutphen 2020.
- Singer M., *Balanced Economic Growth: Concepts and Policies*, „Social and Economic Studies” 1967, vol. 16, no. 2, s. 156–168.
- Šmejkal V., Šaroch S., *EU as a Highly Competitive Social Market Economy – Goal, Options, and Reality*, „Review of Economic Perspectives” 2014, vol. 14, no. 4, s. 393–410, <https://doi.org/10.1515/revecp-2015-0006>.
- Solow R.M., *La théorie de la croissance et son évolution*, „Revue française d'économie” 1988, no. 3(2), s. 3–27, <https://doi.org/10.3406/rfec.1988.1175>.
- Sparks C., *What Is the “Digital Divide” and Why Is It Important?*, „Javnost. The Public” 2013, vol. 20, no. 2, s. 27–46, <https://doi.org/10.1080/13183222.2013.11009113>.

- Svensson L.E.O., *Price Stability as a Target for Monetary Policy: Defining and Maintaining Price Stability*, [w:] *The Monetary Transmission Process*, D. Bundesbank (ed.), London 2001, s. 60-111, https://doi.org/10.1057/9780230595996_3.
- Temple J., *Balanced Growth*, [w:] *The New Palgrave Dictionary of Economics*, London 2018, s. 657-660, https://doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_453.
- Tomczyńska W., *Digital exclusion – definicje, przyczyny, przeciwdziałanie*, „Adeptus” 2017, nr 10, <https://doi.org/10.11649/a.1503>.
- Turchin A., Denkenberger D., *Classification of Global Catastrophic Risks Connected with Artificial Intelligence*, „AI and Society” 2020, vol. 35, no. 1, s. 147-163, <https://doi.org/10.1007/s00146-018-0845-5>.
- Witte B. de, *Non-Market Values in Internal Market Legislation*, [w:] *Regulation the Internal Market*, N.N. Shuibhne (ed.), Cheltenham 2006, s. 61-86.
- World Commission for the Environment and Development, *Our Common Future*, UN General Assembly, Doc. A/42/427, Sect. 4, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.
- Woźniak-Jęchorek B. et al., *Wpływ procesów cyfryzacji na osoby w wieku 50+, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby z terenów oddalonych od ośrodków miejskich. Możliwości w zakresie mechanizmów wsparcia wyrównywania szans na rynku pracy*, Warszawa 2023, https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2023/07/wplyw_procesu_cyfryzacji.pdf.

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 Cebera, 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 zwykle 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 osiągnięcia 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.

Ocenić 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 postanowione pytanie to hipoteza badawcza, której prawdziwość przyjdzie wykazać na kartach niniejszego opracowania. Analiza ma wprawdzie 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 zgodności 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. Zbaraszewska, *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 uwzględnwszy 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 „dorzeczeń 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: Działowe 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: *Dziedzinowe 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 wzwyż 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 aprobacie lub dezaprobatie 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 proweniencją. 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 rzeczywistości⁴⁵. 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 potwierzonego 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 użytkownika 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, *Społeczeństwo 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 zostałyby 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-REPORT-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].
- Colesa 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>.
- Gutterman 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.

JAKUB GRZEGORZ FIRLUS¹

DOSTĘPNOŚĆ CYFROWA JAKO STANDARD E-USŁUG POLSKIEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – ZARYS PROBLEMU

ABSTRAKT: E-usługa świadczona przez administrację publiczną musi, jak każdy inny produkt, spełniać określone wymogi. W opracowaniu podjęto próbę oceny, czy e-usługi polskiej administracji publicznej pozostają w zgodności ze standardem dostępności cyfrowej. Dla celów opracowania zweryfikowano obowiązywanie standardu dostępności w sferze prawnej. Podjęto wysiłki usystematyzowania konsekwencji naruszenia przedmiotowego wzorca. Rozważona została także opcja włączenia administracyjnego instrumentarium procesowego jako narzędzia pomiaru legalności zachowania kompetencyjnego cyfrowo niedostępnego.

SŁOWA KLUCZOWE: e-usługa, dostępność, osoba z niepełnosprawnościami, inkluzja społeczna, postępowanie administracyjne

DIGITAL ACCESSIBILITY AS A STANDARD OF E-SERVICES IN POLISH PUBLIC ADMINISTRATION – INTRODUCTORY REMARKS

ABSTRACT: An e-service provided by public administration must, like any other product, meet certain requirements. The study attempts to assess whether e-services of the Polish public administration are compliant with the digital accessibility standard. For the purposes of the study, the validity of the accessibility standard in the legal order was verified. An effort was made to systematize the conse-

¹ Dr Jakub Grzegorz Firlus, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, <https://orcid.org/0000-0002-5360-1833>.

quences of violating the pattern of digitally accessible behavior. The option of transplanting the administrative procedural norms as a tool for measuring the legality of competence behavior that is digitally inaccessible was also considered.

KEYWORDS: e-service, accessibility, person with disabilities, inclusion, administrative proceedings

1. Wprowadzenie – obszar analizy, hipotezy i cele opracowania

Dostępność, inkluzja społeczna oraz projektowanie uniwersalne stanowią przedmiot pogłębionych analiz naukowych. Nie inaczej jest w przypadku dostępności cyfrowej, badanej w wymiarze jakościowym, ilościowym², a nawet w ujęciu nauk o polityce³. Dostępność ma wymiar interdyscyplinarny i integrujący. Czerpiąc z doświadczeń szczegółowych nauk, umożliwia wypracowanie optymalnego produktu, przybliżając społeczność do realizacji idei zrównoważonego rozwoju. Zapewnienie dostępności nie będzie jednak możliwe bez komponentu prawnego – tak teoretycznego, jak i praktyczystycznego. Zagadnienie to pojawia się na kartach opracowań w dziedzinie nauki prawnej – zarówno doktrynalnych⁴, jak i komentatorskich – właśnie ze względu na normatywny charakter dostępności. To wybory ośrodków prawodawczych skutkowały zdefiniowaniem celu, jakim jest zapewnienie dostępności, określiły podmioty odpowiedzialne za jego realizację oraz wprowadziły system sankcji za zachowania niezgodne ze wzorcem.

W polskich realiach dostępność przynależy przede wszystkim do domeny administracyjnoprawnej, nie tylko ze względu na podmiot zobowiązany (zwany publicznym), ale przede wszystkim z uwagi na *stricte* administracyjny system kontroli, obiegu informacji, sankcji oraz udzielania ochrony prawnej beneficjentom dostępności. *De lege lata* inne podmioty niż publiczne mogą jedynie dobrowolnie lub na zasadzie refleksowej okazywać posłuch ustawodawstwu „dostępnościowemu”. Stan ten ma charakter przejściowy⁵. Jakkolwiek rozszerzenie katalogu podmiotów odpowiedzialnych za realizację

² Zob. K.S. Kuppusamy, V. Balaji, *Evaluating Web Accessibility of Educational Institutions Websites Using a Variable Magnitude Approach*, „Universal Access in the Information Society” 2023, vol. 22, s. 241-250; Y. Yesilada et al., *Exploring Perceptions of Web Accessibility: A Survey Approach*, „Behaviour & Information Technology” 2015, vol. 34, no. 2, s. 119-134.

³ Zob. F. Trevisan, *Beyond Accessibility: Exploring Digital Inclusivity in US Progressive Politics*, „New Media & Society” 2022, vol. 24, no. 2, s. 496-513.

⁴ Zob. H. Markiewicz-Hoyda, *Prawna analiza koncepcji dostępności (accessibility)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3, s. 110-124.

⁵ Do powyższej kwestii powracamy w odnośnych częściach opracowania.

dostępności jest kwestią czasu, to proces ten nie będzie skutkować odjęciem administracyjnoprawnego charakteru instrumentarium służącego jego realizacji.

W niniejszym opracowaniu została podjęta próba rekonstrukcji relacji zachodzących pomiędzy dwoma elementami w funkcjonowaniu administracji publicznej – z jednej strony problematyki e-usług, a z drugiej – dostępności cyfrowej tychże. W toku analizy weryfikacji poddane zostaną następujące hipotezy badawcze:

- 1) e-usługi oferowane przez administrację publiczną w Polsce muszą spełniać minimalny standard dostępności cyfrowej;
- 2) niezachowanie standardu dostępności cyfrowej powoduje odpowiedzialność podmiotu publicznego świadczącego e-usługę;
- 3) realizacja minimalnego standardu dostępności cyfrowej może zostać zabezpieczona przy wykorzystaniu zastanego instrumentarium prawnego, np. zasady ogólne z Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶.

Dla celu opracowania została wykorzystana zastana siatka pojęciowa teorii prawa i postępowania administracyjnego. Posiłkowo stosowane są terminy przynależne do szczegółowych nauk, ze względu na interdyscyplinarny charakter dostępności.

2. Uwagi terminologiczne

Szczegółowa analiza musi zostać jednak poprzedzona choćby skrótowym nakreśleniem siatki pojęciowej, jaką posługuje się autor. W tytule opracowania pojawiają się trzy terminy – „standard”, „e-usługa” oraz „dostępność cyfrowa”, którym w różnych kontekstach można nadać różne znaczenie. Ostatniemu z wymienionych zostały poświęcone odrębne punkty (pkt 3-4) opracowania, co jest spowodowane centralnym jego znaczeniem dla analizy.

2.1. Standard

Posłużenie się terminem „standard” w ujęciu słownikowym byłoby wyborem bezpiecznym, a przede wszystkim zapewniającym intersubiektywną komunikowalność. Większość odbiorców tekstu przez „standard” rozumieć będzie albo „poziom towarów lub usług, zwłaszcza spełniający podstawowe wymagania”, albo „typowy i przeciętny model czegoś”⁷. Podobny rezultat uzyskamy, sięgając do języka angielskiego, przy czym

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2023, poz. 775 z późn. zm. [dalej: k.p.a.].

⁷ Zob. *Standard*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/standard;2576133.html> (10.05.2023).

dodać należałoby tu element akceptowalności (*acceptable*⁸) elementów współtworzących standard. W tym ujęciu dostępność cyfrowa jako standard stanowiłaby jeden z nieodłącznych (koniecznych) wymogów dla e-usługi świadczonej przez administrację publiczną, zaaprobowanych co najmniej przez ośrodki prawodawcze. Standard stanowi więc deklarowaną przez ustawodawcę właściwość regulowanego produktu.

Poprzestanie jednak na leksykalnym ujęciu badanego fenomenu może okazać się nazbyt uproszczone i skutkować zniekształceniem wyników analizy. Warto więc odwołać się do ustaleń teorii prawa administracyjnego oraz do opracowania autorstwa Iwony Niżnik-Dobosz⁹, która kreśli wieloaspektowość omawianego terminu. Po pierwsze, standard stanowi formę pomostu czy też narzędzie umożliwiające transplantowanie do systemu prawnego wyników wypracowanych w naukach szczegółowych. Po drugie, standard stanowić będzie pojęcie-narzędzie wspomagające zastane metody wykładni. Po trzecie, standard ma charakter dynamiczny, stopniowalny, a jego normatywny charakter może czerpać źródło z aktów prawnych lokowanych w katalogu klasycznych źródeł prawa, jak również poza nim.

Mając na uwadze powyższe ustalenia w ujęciu leksykalno-teoretycznym, można przyjąć, że przez standard rozumieć będziemy potwierdzoną naukowo, aktualną w danym momencie oraz zakotwiczoną w systemie prawnym właściwość e-usługi. Z kolei na płaszczyźnie stosowania prawa standard oznacza idealny punkt odniesienia czy też wzorzec interpretacyjny. W tym ujęciu standard może stanowić pretekst do zmiany praktyki w granicach obowiązującego porządku prawnego. Szczególną rolę w tym obszarze odgrywać będą sądy administracyjne, kontrolujące działalność podmiotów zobowiązanych do implementacji i przestrzegania standardu.

2.2. E-usługa w administracji publicznej

Dokonując przeglądu literatury przedmiotu, mając na uwadze cele opracowania, przez e-usługę będziemy rozumieć każdy przypadek, w którym organ administracji publicznej dla realizacji norm kompetencyjnych i zadaniowych wykorzystuje nowe technologie,¹⁰

⁸ Zob. *Acceptable*, [w:] *Oxford Learner's Dictionaries*, <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/acceptable?q=acceptable> (10.05.2023).

⁹ Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Pojęcie standardu w prawie administracyjnym, jego nauce i praktyce*, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), Warszawa–Łódź 2019, s. 39–57, *Monografie*.

¹⁰ Zob. także M. Ganczar, A. Sytek, *Skuteczność rozwiązań prawnych w zakresie usług elektronicznej administracji publicznej*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2017, s. 254, *Monografie*. Autorki pod pojęciem administracji elektronicznej rozumieją „ogół działań administracji publicznej wykorzystującej nowe technologie ICT (*information and communication*

a w szczególności strony internetowe i aplikacje mobilne. Jest to szerokie ujęcie problemu, obejmujące spektrum działań od doręczeń elektronicznych, poprzez wydawanie aktów przy wsparciu sztucznej inteligencji, prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej, skończywszy na typowych e-usługach, jak np. obywatel.gov.pl¹¹. W analizie zostały uwzględnione dwie formy¹² świadczenia e-usług w kontekście administracyjnym – w układzie „administracja–obywatel” (G2C) oraz w układzie „obywatel–administracja” (C2G)¹³. W ramach e-usług w szerokim ujęciu możemy także wyodrębnić ich typową postać o zastanym w polskim piśmiennictwie rdzeniu znaczeniowym, rozumianą jako „usługi świadczone drogą elektroniczną (za pomocą internetu), których świadczenie jest zautomatyzowane i które wymagają niewielkiego udziału człowieka, a ich wykonanie bez wykorzystania technologii informacyjnej jest niemożliwe”¹⁴.

Istotną cechę e-usług stanowi także to, że obok usługodawcy i usługobiorcy niezbędny jest co najmniej jeden aktor organizujący platformę do komunikacji pomiędzy nimi. W kontekście administracji publicznej oraz nakazu zapewnienia przez jej organy dostępności cyfrowej powyższa właściwość nabiera szczególnego znaczenia. Otóż zachowanie kompetencyjne (np. wydanie decyzji) staje się po części autonomiczne względem nośnika, przy pomocy którego następuje jego realizacja. Weźmy za przykład doręczenie decyzji administracyjnej wydanej na piśmie utrwalonym elektronicznie. Z perspektywy strony (usługobiorcy) e-decyzja stanowi jedność, podczas gdy na produkt ten w istocie składa się suma pojedynczych działań, za które ponoszą odpowiedzialność różne podmioty. Podmiot kompetencji jest odpowiedzialny za sporządzanie decyzji odpowiadającej prawu oraz jej utrwalenie w formie prawem przepisanej. Organ musi także sprawdzić, czy w świetle przepisów prawa posłużeń się formą elektroniczną jest dopuszczalne, bo w przeciwnym razie jego zachowanie byłoby nielegalne. Natomiast za pozostałe operacje podmiot kompetencji administracyjnej zasadniczo nie ponosi

technologies), niosących ze sobą zmiany oraz usprawnienia organizacyjne, modernizację i optymalizację procedur powodujących zwiększenie efektywności jej działania”.

¹¹ Przykładowy wykaz e-usług *sensu stricto* odnajdziemy na stronie internetowej: *E-usługi w administracji*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/e-uslugi> (19.05.2023).

¹² Zob. P. Surjit, *Accessibility Analysis Using WCAG 2.1: Evidence from Indian e-Government Websites*, „Universal Access in the Information Society” 2023, vol. 22, s. 663.

¹³ Przyjmujemy zatem optykę jednostki (odbiorcy) e-usługi świadczonej przez administrację publiczną. Należy jednak zgodzić się z obserwacją, w świetle której informatyzacja usług administracji stanowi proces wielokontekstowy. Obok sfery zewnętrznej funkcjonuje przestrzeń wewnętrzną (zaplecza). Zob. A. Bohdan, *Rozwój e-administracji w gminach w dobie globalizacji*, [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Z. Czarnik, J. Połuszny, L. Żukowski (red.), Warszawa 2015, s. 214, *Monografie*.

¹⁴ Tak T. Szewc, *Administracja wobec rozwoju e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 110.

odpowiedzialności, gdyż rola organu sprowadza się do zainicjowania procesu, którego niezakończony przebieg pozostaje poza jego wolą.

Biorąc pod uwagę szerokie ujęcie e-usług, możliwy jest wariant podmiotowy, w którym usługodawca będzie ponosił odpowiedzialność za produkt jako całość. W tych przypadkach ten sam organ zapewniałby w aspekcie cyfrowym nie tylko prawidłowy przebieg procesu, ale także jego dostępność.

3. Dostępność cyfrowa w polskim prawie

3.1. Dostępność jako kategoria prawnie wiążąca

Weryfikacja twierdzenia o obowiązującym standardzie dostępności cyfrowej e-usług wymaga w pierwszej kolejności odtworzenia podstaw prawnych, z których ewentualny obowiązek podmiotów zaangażowanych w e-administrację mógłby wynikać. Akty traktujące o dostępności odnajdujemy na różnych poziomach hierarchicznego porządku prawnego. Analizę rozpocząć należy od Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.¹⁵, która stanowi element porządku prawnego nie tylko krajowego, ale także Unii Europejskiej¹⁶. Z Konwencji ONZ wyprowadzamy w pierwszej kolejności obowiązki adresowane do państw sygnatariuszy. Natomiast w ujęciu praktycznym to aparat państwa, w tym administracja publiczna, będzie podejmować środki służące implementacji postanowień z tego aktu wynikających.

W art. 3 lit. f Konwencji ONZ wprowadza się zasadę dostępności, której znaczenie zostało sprecyzowane w art. 9. Powyższe regulacje stanowią źródło zobowiązania państw stron do podjęcia odpowiednich środków obejmujących rozpoznanie i eliminację barier w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami „na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do [...] informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych”. Z punktu widzenia przedmiotu opraco-

¹⁵ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. 2012, poz. 1169 z późn. zm. [dalej: Konwencja ONZ].

¹⁶ Wyrok TS z 18.03.2014 r., C363/12, Z. przeciwko A Government department, The Board of management of a community school, pkt 73: „Z decyzji 2010/48 wynika, że Unia zatwierdziła konwencję ONZ. W rezultacie od momentu wejścia w życie wskazanej konwencji jej postanowienia stanowią integralną część prawnego porządku Unii (zob. wyroki z dnia 30 kwietnia 1974 r. w sprawie 181/73 Haegeman, Rec. s. 449, pkt 5; ww. wyrok w sprawach połączonych HK Danmark, pkt 30)”.

wania podkreślić należy, że środki, które mają podejmować państwa strony, stosują się *inter alia* do „informacji, komunikacji i innych usług, w tym usług elektronicznych”¹⁷.

W ujęciu konwencyjnym dostępność stanowi warunek *sine qua non* dla osób z niepełnosprawnościami do samodzielnego życia na równych zasadach z innymi członkami społeczeństwa¹⁸. W piśmiennictwie dyskutowana jest opcja nobilitacji dostępności poprzez przyznanie tejże kwalifikacji jako prawa człowieka¹⁹, a nawet publicznego prawa podmiotowego szczególnego rodzaju²⁰. Natomiast w kontekście sądowego i administracyjnego stosowania prawa Konwencja ONZ ma w pierwszym rzędzie znaczenie interpretacyjne²¹. Otóż obowiązki państwa i jego organów należy w miarę możliwości interpretować zgodnie z treścią Konwencji ONZ²². Nadto sąd mógłby – co traktujemy w kategoriach teoretycznych²³ – w ramach tzw. pośredniej kontroli (*indirect review*) derogować z systemu działanie organu tylko z tej przyczyny, że podstawa prawna okazała się niezgodna z Konwencją ONZ.

W wykonaniu zobowiązania²⁴ wynikającego z Konwencji ONZ, zarówno na poziomie UE, jak również krajowym, zostały podjęte środki służące wdrażaniu do-

¹⁷ W Konwencji ONZ przyjęto więc podejście *all-inclusive*, obejmujące także aspekt dostępności cyfrowej. Zob. F. Seatzu, [w:] *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, V.D. Fina, R. Cera, G. Palmisano (eds.), Cham 2017, s. 226.

¹⁸ Zob. United Nations, *General Comment No. 2 (2014). Article 9: Accessibility*, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Eleventh Session, 31 March–11 April 2014, s. 1, 4, pkt. 14, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/13/PDF/G1403313.pdf?OpenElement> (10.06.2023).

¹⁹ Zob. na ten temat K. Roszewska, *Accessibility – One of the Human Rights or the Means of Their Implementation*, „Prawo i Wiąż” 2021, nr 3(37); F. Seatzu, [w:] *The United Nations...*, s. 227.

²⁰ Zob. H. Markiewicz-Hoyda, *Prawna analiza...*, s. 119-121.

²¹ Także D. Ferri, *The Unorthodox Relationship between the EU Charter of Fundamental Rights, the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Secondary Rights in the Court of Justice Case Law on Disability Discrimination*, „European Constitutional Law Review” 2020, vol. 16, no. 2, s. 301: „Despite the mismatch that still exists between EU law and the UN Convention, the latter has undoubtedly influenced, as indicated above, the interpretation of the concept of disability”.

²² Wyrok TS z 11.04.2013 r., C-335/11 i C-337/11, HK Danmark działający w imieniu Jette Ring przeciwko Dansk almennyttigt Boligselskab oraz HK Danmark, działający w imieniu Lone Skouboe Werge przeciwko Dansk Arbejd giverforening, działającemu w imieniu Pro Display A/S w upadłości, pkt 32: „Wynika stąd, że dyrektywę 2000/78 należy interpretować w miarę możliwości zgodnie ze wspomnianą konwencją”.

²³ Zob. wyrok TS z 18.03.2014 r., C363/12, pkt 90: „należy stwierdzić, że postanowienia wskazanej konwencji nie stanowią postanowień, których treść jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 85 i 86 niniejszego wyroku, i są zatem pozbawione bezpośredniej skuteczności w prawie Unii. Wynika z tego, że ważności dyrektywy 2000/78 nie można ocenić w świetle konwencji ONZ”.

²⁴ Na gruncie dostępności cyfrowej owo wykonanie będzie polegać na wdrożeniu obligatoryjnych standardów dostępności do technologii komunikacyjnych i systemów, nie wyłączając internetu. Zob. United Nations, *General Comment...*, s. 6, pkt 21.

stępności. Po pierwsze, należy wskazać na Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego²⁵. Na mocy art. 1 ust. 2 w zw. z art. 4 dyrektywy państwa członkowskie mają zapewnić, aby strony internetowe, niezależnie od urządzenia wykorzystywanego do uzyskania dostępu do nich, i aplikacje mobilne organów sektora publicznego spełniały wymogi dostępności poprzez uczynienie ich bardziej postrzegalnymi, funkcjonalnymi, zrozumiałymi i rzetelnymi. Nadto w art. 6 dyrektywy ustanowiony został *sui generis* pomost pomiędzy systemem prawa a specyfikacją techniczną, której wypełnienie (realizacja) – na zasadzie fikcji prawnej – kwalifikowane będzie jako stan zapewnienia dostępności w stopniu wymaganym przez prawodawcę unijnego.

Po drugie, należy zwrócić uwagę na polskie ustawodawstwo dostępnościowe, obejmujące Ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²⁶ oraz Ustawę z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych²⁷. W świetle normy dekodowanej z art. 4 w zw. z art. 2 pkt 2 w zw. z art. 6 pkt 2 u.z.d. podmiot publiczny zapewnia osobom ze szczególnymi potrzebami dostępność cyfrową co najmniej w zakresie określonym przez minimalne wymagania, uregulowane na zasadzie odesłania do u.d.c. Środkiem zapewnienia dostępności jest uniwersalne projektowanie lub racjonalne usprawnienia.

Na gruncie krajowym konieczne jest więc **współstosowanie dwóch aktów ustawowych**. Jedna ustawa statuuje nakaz osiągnięcia określonego stanu (tu: dostępność cyfrowa), a z kolei druga konkretyzuje cel oraz wskazuje sposoby jego realizacji. Stan zgodny z prawem zostaje zapewniony wówczas, gdy strona internetowa podmiotu publicznego, zarządzane elementy strony internetowej, aplikacja mobilna podmiotu publicznego lub zarządzane elementy aplikacji mobilnej spełniają wymagania określone w załączniku do ustawy (art. 5 ust. 1 u.d.c.). Przy czym – analogicznie jak to miało miejsce w przypadku dyrektywy UE – na zasadzie fikcji prawnej stan zgodności uzyskujemy poprzez uwzględnienie wymagań określonych w pkt 9, 10 i 11 Polskiej Normy wprowadzającej normę ETSI EN 301 549 V3.2.1:2021 (art. 5 ust. 3 u.d.c.). Ustawodawca przydaje

²⁵ 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.U. UE. 2016, L 327, s. 1 [dalej: dyrektywa UE].

²⁶ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2240 [dalej: u.z.d.].

²⁷ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych t.j. Dz.U. 2023, poz. 82 z późn. zm. [dalej: u.d.c.].

więc wiążący charakter normie technicznej, która w braku tej wypowiedzi wprawdzie mogłaby stanowić wzorzec, ale prawnie irrelevantny (niewiążący)²⁸. Wprowadzenie zarówno w dyrektywie UE, jak również w u.d.c. normy technicznej do treści regulacji prawnej uprawdopodobnia istnienie „standardu” dostępności cyfrowej rozumianego jako forma łącznika pomiędzy tym, co techniczne i naukowo sprawdzalne, oraz sferą regulacji prawnej.

Powyższe rozważania ukazują, że dostępność *in genere*, w tym dostępność cyfrowa, stanowi kategorię prawną. Stan, jakim jest zapewnienie dostępności, można charakteryzować na różne sposoby, co ilustruje choćby zakresowa niezgodność²⁹ pomiędzy Konwencją ONZ a aktami prawnymi służącymi jej wdrażaniu. Nadto dostępność ma charakter dynamiczny, gdyż wymogi, które należy spełnić, aby stan ten osiągnąć, są zmienne w czasie. Słowem: każdoczesna modyfikacja norm technicznych, do których prawodawca wprost odsyła, powoduje konieczność oceny, czy działanie podmiotu publicznego – pierwotnie zgodne z prawem – wymaga korekty. W końcu zapewnienie dostępności podlega stopniowaniu³⁰. Stan obiektywnie zdefiniowanej dostępności należy zawsze konfrontować z minimalnymi wymogami określonymi w ustawie. Owa stopniowalność koresponduje z proporcjonalnością oraz racjonalnością³¹ wpisanymi w treść Konwencji ONZ, nie wyłączając aspektu finansowego³².

²⁸ Zob. wyrok SA w Szczecinie z 1.06.2020 r., I ACa 1068/16, LEX nr 3109806: „Stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne [...]. Same w sobie nie są one źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powoływanie się na nie jest zasadne tylko wówczas, gdy przepis ustawy bądź rozporządzenia bezpośrednio odwołuje się do wymogu ich stosowania”.

²⁹ O zakresowej niezgodności prawa UE i krajowego z Konwencją ONZ możemy mówić w różnych aspektach. O problemie w kontekście zatrudnienia zob. L. Waddington, A. Broderick, *Combating Disability Discrimination and Realising Equality. A Comparison of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and EU Equality and Non-Discrimination Law*, Luxembourg 2018, s. 88-89.

³⁰ Stąd w art. 6 u.z.d. jest mowa o minimalnych wymaganiach. Także United Nations, *General Comment...*, s. 9, pkt 30; F. Seatzu, [w:] *The United Nations...*, s. 228.

³¹ Przykładowo w kontekście racjonalnych usprawnień w piśmiennictwie podkreśla się, że państwa powinny mieć pozostawiony pewien margines swobody. Zob. R. Cera, [w:] *The United Nations Convention...*, s. 116; United Nations, *General Comment...*, s. 8, pkt. 27: „ensure that access is achieved through gradual implementation”.

³² W kwestii kosztów wdrażania dostępności warto odwołać się do badań: Ł.K. Bugowski, M. Czech, *Zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w urzędach gmin w województwie podlaskim – aspekty finansowe i prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 11, s. 60-71.

3.2. Podmiot odpowiedzialny

Dla weryfikacji twierdzeń wywiedzionych w niniejszym opracowaniu nie mniej istotna jest problematyka podmiotu odpowiedzialnego³³ za realizację standardu – o ile przyjmujemy, że taki istnieje. Analiza odnośnych aktów prawnych uzasadnia wprowadzenie dwóch kategorii. Z jednej strony może być mowa o podmiocie pierwotnie odpowiedzialnym za zapewnienie dostępności cyfrowej. W krajowym porządku prawnym będzie to podmiot publiczny, z kolei w nomenklaturze UE – organ sektora publicznego. Katalog podmiotów objętych regulacją odnajdujemy w art. 3 u.z.d. oraz art. 2 u.d.c. Z kolei w art. 3 pkt 1 dyrektywy UE wprowadzona została definicja legalna organu sektora publicznego. Do omawianej kategorii zaliczymy³⁴ m.in. organy władzy publicznej (organy państwa), jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki budżetowe czy inne osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli jednostka sektora finansów publicznych, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio albo pośrednio przez inny podmiot finansuje ten podmiot w ponad 50%. Tym samym nakaz sprowadzenia stanu, jakim jest dostępność cyfrowa, obejmuje szeroki krąg podmiotów – od organów jednostek samorządu terytorialnego, przez terenowe organy administracji rządowej oraz uczelnie publiczne, skończywszy na takich jednostkach, jak Centrum e-Zdrowia³⁵, które jest odpowiedzialne za cyfrowy ekosystem usług medycznych w Polsce.

Z drugiej strony możemy wyodrębnić podmioty refleksowo odpowiedzialne za realizację dostępności cyfrowej. W tym przypadku nakaz podjęcia określonego działania aktualizuje się tylko dlatego, że podmiot niepubliczny zamierza kontraktować się z podmiotem pierwotnie odpowiedzialnym za zapewnienie dostępności. Tym samym dostępność wtórnie staje się nieodłącznym elementem produktów czy usług, o ile te mają być w przeważającej mierze finansowane ze środków publicznych. Za sprawą przepisów pokrótce omówionych poniżej następuje zbliżenie polskiej regulacji oraz Konwencji ONZ, która wprowadza *de facto* obowiązki dla ogółu podmiotów,

³³ Wydaje się, że dostępność jako standard i kategoria prawna statuuje jednak nakaz osiągnięcia przez podmiot publiczny określonego rezultatu niżli tylko „zobowiązanie należytej staranności”. Zob. H. Markiewicz-Hoyda, *Prawna analiza...*, s. 117.

³⁴ Szczegółową analizę w tym przedmiocie przeprowadził K. Prusak-Górniak, [w:] *Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Komentarz*, K. Czaplicki, G. Szpor (red.), Warszawa 2020, s. 22-34, *Komentarze Praktyczne*.

³⁵ Jest to jednostka budżetowa utworzona na mocy Zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie Centrum e-Zdrowia, Dz.Urz. MZ 2020, poz. 42 z późn. zm.

nie wyłączając sektora prywatnego³⁶. Podstawę prawną dla rozszerzenia w aspekcie podmiotowym obowiązku zapewniania dostępności odnajdujemy w art. 5 ust. 2 u.z.d. oraz w art. 100 Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych³⁷. Uciekając się do zamierzonego uproszczenia, można przyjąć, że przepisy te statuuja obowiązek uwzględnienia w umowie³⁸ z podmiotem niepublicznym lub w opisie przedmiotu zamówienia publicznego wymagań dostępnościowych. Kwestia ta ma kapitalne znaczenie z punktu widzenia tytułowej problematyki. Otóż w przypadku, gdy środowisko cyfrowe czy też platforma komunikacji dla celów realizacji e-usługi przez podmiot publiczny ma być przeznaczona do wykorzystania w działalności podmiotu pierwotnego obowiązku, to produkt (zamówienie, usługa) musi spełniać minimalne wymogi dostępności. W przeciwnym razie to podmiot publiczny będzie ponosił odpowiedzialność za niezapewnienie dostępności³⁹. Należy podkreślić, że odbiorcą e-usługi świadczonej przez administrację publiczną będą także osoby fizyczne⁴⁰, co ma znaczenie dla aktualizacji refleksywnego obowiązku zapewnienia dostępności w stopniu prawem przepisany.

Obok dwóch podstawowych dla naszej analizy kategorii podmiotów systemu dostępności warto odnotować, że ze względu na treść art. 5 ust. 1 u.z.d. ustawodawca wprowadza postulat dążenia przez np. przedsiębiorców do zapewniania dostępności

³⁶ Co do zakresu obowiązków wprowadzanych na mocy Konwencji ONZ zob. K. Roszewska, *Accessibility...*, s. 168; A. Bodnar, A. Śledzińska-Simon, *O potrzebie ratyfikacji Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 5, s. 7; K. Łasak, *Dostępność usług bankowych dla osób niedowidzących i niewidomych. Uwagi na tle opinii Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych w sprawie Szilvia Nyusti i Péter Tajkács przeciwko Węgrom*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 35, nr 1, s. 273-274; „Podmiotem odpowiedzialnym wobec osób niepełnosprawnych za wykonanie dostępności jest zatem państwo” oraz „Konwencja wprost artykułuje obowiązek poszanowania praw osób niepełnosprawnych przez podmioty różne od państwa”. Także F. Seatzu, [w:] *The United Nations...*, s. 229.

³⁷ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1710 z późn. zm.

³⁸ Zob. K. Roszewska, [w:] R. Mędrzycki et al., *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el., art. 5, nb. 4.

³⁹ Można więc przyjąć, że podmiot publiczny jest zobligowany do realizacji własnego (tu: pierwotnego) obowiązku obok obowiązku wtórnie powstałego ze względu na wybór konkretnego podmiotu czy to w ramach kontraktowania, czy też zamówień publicznych.

⁴⁰ Natomiast należy zgodzić się z poglądem prawnym wyrażonym w kontekście zamówień publicznych, że dla zastosowania omawianej regulacji konieczne jest, aby bezpośrednim odbiorcą przedmiotu zamówienia była osoba fizyczna, a nie ogół społeczeństwa. Zob. M. Stachowiak, [w:] W. Dzierżanowski et al., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 311, *Komentarze*. Niemniej jednak w przypadku infrastruktury niezbędnej do świadczenia powszechnych usług e-administracji należy projektować rozwiązania w ten sposób, aby antycypująco uwzględnić, że ich odbiorcą może być także osoba fizyczna.

osobom ze szczególnymi potrzebami. Jest to wprawdzie *lex imperfecta*⁴¹, ale w ustawach dostępnościowych przewidziana została forma wzmocnienia tego społecznego obowiązku przyjmująca postać procedury certyfikacji (art. 15–28 u.z.d.) z perspektywą uzyskania przewagi rynkowej.

Reasumując, należy przyjąć, że podmiot publiczny (organ sektora publicznego) ma obowiązek zapewnić dostępność cyfrową co najmniej w stopniu opisanym w pkt 3.1, także wówczas, gdy jego zadanie finansowane z udziałem środków publicznych jest realizowane przez podmiot niepubliczny.

3.3. Przedmiot, któremu dostępność cyfrowa ma być zapewniana

W piśmiennictwie trafnie przyjmuje się, że zakres podmiotowy obowiązku zapewnienia dostępności wynika nie tylko z kryterium podmiotowego, ale także przedmiotowego⁴². Otóż zobowiązany jest tylko taki podmiot publiczny, który posiada stronę internetową, zarządza elementami strony internetowej, posiada aplikację mobilną lub zarządza elementami takiej aplikacji. Z kolei w świetle art. 1 ust. 1 dyrektywy UE przedmiotem (substratem), któremu będzie zapewniana dostępność, są strony internetowe organów sektora publicznego i ich aplikacje mobilne. Analiza definicji legalnych wskazanych obiektów uzasadnia wniosek o tym, że *de lege lata* jedynie fragment e-usługi świadczonej przez administrację publiczną będzie miał zapewnioną obligatoryjnie dostępność w prawnym tego słowa znaczeniu. Otóż zarówno strona internetowa, jak również aplikacja mobilna stanowią jedynie środek (instrument) realizacji zadania publicznego. Omawiane regulacje dotyczą więc aspektu technicznego komunikacji pomiędzy usługodawcą i usługobiorcą, a nie wymiaru treściowego i substancjalnego podjętego działania.

Rozdział medium czy środowiska, w którym świadczona jest usługa przez podmiot realizujący zadanie publiczne, ukazuje, że organ odpowiedzialny za stan dostępności cyfrowej niekoniecznie musi być tożsamy z podmiotem, który świadczy usługę na rzecz podmiotu zewnętrznego. Słowem, końcowy produkt stanowi wypadkową fragmentarycznie wykonywanych obowiązków. Weźmy za przykład wniosek o wydanie karty EKUZ, który uruchamia postępowanie w sprawie z zakresu administracji publicznej dotyczące objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym⁴³. Samo zaś wydanie karty EKUZ stanowi tzw. inną niż decyzja lub postanowienie czynność w sprawie z zakresu

⁴¹ Tak K. Roszewska, [w:] *Ustawa o zapewnianiu...*, art. 5, nb. 3.

⁴² Zob. K. Prusak-Górniak, [w:] *Ustawa o dostępności...*, s. 23.

⁴³ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.12.2019 r., II SAB/Bd 52/19, LEX nr 2799519.

administracji publicznej dotyczącą uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa. Zachowanie właściwego organu (tu: Narodowy Fundusz Zdrowia) ma charakter władczy i publicznoprawny. Wniosek o wydanie karty można złożyć za pośrednictwem Internetowego Konta Pacjenta (pacjent.gov.pl) obsługiwanego przez jednostkę budżetową, jaką jest Centrum e-Zdrowia. Tym samym za wydanie karty, a więc realizację zadania względem ubezpieczonego, ponosi odpowiedzialność NFZ, a za infrastrukturę umożliwiającą świadczenie usługi na odległość – inny podmiot. Co więcej, zapewnienie dostępności cyfrowej w tym ujęciu będzie ograniczać się do spełnienia określonych wymogów przez stronę internetową pacjent.gov.pl, a nie e-usługę, która przy wykorzystaniu tej strony jest świadczona.

3.4. Obowiązki podmiotu publicznego inne niż zapewnienie *per se* dostępności cyfrowej

Ustawodawstwo dostępnościowe nakłada na podmioty publiczne szereg dodatkowych obowiązków służebnych względem zapewnienia dostępności cyfrowej w ujęciu prawnym. Duża uwaga została poświęcona bieżącym przeglądom oraz aktualizacji deklaracji dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych⁴⁴. Czynności te mają charakter wewnętrznego audytu. Zapewniają możliwość zidentyfikowania odchyleń od wzorca oraz wprowadzenia modyfikacji. Usankcjonowana cykliczność obowiązku (raz do roku, w terminie do 31 marca) uprawdopodobnia wniosek o tym, że strona internetowa lub aplikacja mobilna podmiotu publicznego spełnia wymogi minimalne przepisane w aktualnej normie technicznej.

Kwestia ta nie pozostaje bez wpływu na weryfikację twierdzenia o obowiązywaniu standardu w obszarze e-usług administracji. Wykazane zostało, że ustawodawstwo dostępnościowe włącza do systemu prawa normy techniczne regulujące parametry, jakie powinna spełniać np. strona internetowa. Była też mowa o tym, że norma ta ze względu na postęp techniczny będzie ulegać zmianie, *ergo* standard nie ma charakteru trwałego (niezmiennego w czasie). Ustawodawca, nakładając na podmiot publiczny konieczność sporządzania i aktualizacji deklaracji dostępności, wprowadza instrument gwarantujący realizację standardu, pośrednio potwierdzając jego obowiązywanie.

3.5. Wniosek

Dotychczasowa analiza ukazuje, że na gruncie e-usług oferowanych przez administrację publiczną możemy mówić o zakresowym standardzie dostępności cyfrowej.

⁴⁴ Zob. np. art. 10-11 u.d.c.

E-usługa jest świadczona w środowisku ICT, którego nieodzownym elementem są strony internetowe i aplikacje mobilne. Z kolei te ostatnie ze względu na wyraźną wypowiedź prawodawcy muszą spełniać minimalne wymogi dostępności cyfrowej. Obowiązywanie standardu uzasadniają także przepisy odsyłające do norm technicznych oraz pomocnicze obowiązki podmiotów publicznych gwarantujące jego wykonywanie.

Problematyczny jest jednak zakres stosowalności rzonego standardu. *De lege lata* dotyczy tylko nośników usług, a nie ich samych. W świetle polskich przepisów, jak również dyrektywy UE dostępność cyfrowa oznacza tyle, że strona internetowa podmiotu sektora publicznego lub jego aplikacja spełniają określone wymogi zdefiniowane przez prawodawcę. Istotnej zmiany w omawianym obszarze nie przyniesie także implementacja Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług⁴⁵, a to ze względu na dość wąski zakres przedmiotów⁴⁶ objętych tym aktem oraz regulacje intertemporalne (perspektywa 2025 oraz 2030 r.).

Korekta tezy postawionej na początku opracowania polegać więc będzie na tym, że nie tyle e-usługi oferowane przez administrację publiczną muszą być dostępne cyfrowo, ile ich fragment, ale zarazem konieczny element, jakim są strony internetowe lub/i aplikacje mobilne podmiotów publicznych. Przy czym, zważywszy na nasycenie samej e-usługi elementami zależnymi od środowiska cyfrowego, w którym jest ona świadczona, można przyjąć, że standard taki obowiązuje. Standard ten jest minimalny i wymaga stałego aktualizowania przy uwzględnieniu zróżnicowanych potrzeb odbiorców usług, którzy ze względu za niedochowanie krytycznych wymogów dostępności mogą mieć istotnie utrudniony lub wręcz niemożliwy do zapewnienia dostęp do informacji na stronach internetowych⁴⁷.

4. E-usługi administracji publicznej a zróżnicowane potrzeby

Dyskusja o dostępności cyfrowej i stopniu jej realizacji bez postawienia człowieka w centrum zainteresowania jest bezcelowa. Stąd też choćby pokrótce należy przybliżyć komponent ludzki, dla którego dostępność ma stanowić służebną wartość. W zależności

⁴⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług, Dz.U. UE. 2019, L. 151, s. 70.

⁴⁶ Choć warto odnotować, że systemy sprzętu komputerowego ogólnego przeznaczenia i systemy operacyjne do nich, o ile będą wprowadzone do obrotu po 25 czerwca 2025 r., będą musiały spełniać określony standard dostępnościowy.

⁴⁷ Zob. P. Surjit, *Accessibility Analysis...*, s. 667.

od kategorii aktu posługującego się analizowanym terminem dostępność ma służyć osobom z niepełnosprawnościami (Konwencja ONZ), osobom niepełnosprawnym i osobom starszym (dyrektywa UE) czy osobom ze szczególnymi potrzebami (polskie ustawodawstwo dostępnościowe). Przy czym sens i mechanika instytucji pozostają takie same. Rzecz dotyczy usunięcia barier uniemożliwiających funkcjonowanie w określonym obszarze na zasadzie równości z osobami, które takich potrzeb nie mają. Odmowa zapewnienia dostępności powinna być kwalifikowana w kategoriach dyskryminacji⁴⁸. Dostępność paradoksalnie ma wymiar uniwersalny, a nie – jakby mogło się wydawać – konkretny⁴⁹ i powiązany z oznaczoną grupą docelową⁵⁰. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, dostępność cyfrowa stanowi wartość dodaną dla ogółu użytkowników oraz biznesu⁵¹. W tym ostatnim przypadku stanowi motor innowacji.

W obszarze cyfrowym i budowy e-governmentu mamy do czynienia ze szczególnego rodzaju sprzężeniem zwrotnym. Z jednej strony nowe technologie, w tym e-usługi, pozytywnie wpływają na jakość życia osób ze zróżnicowanymi potrzebami⁵². Z drugiej strony osoby te przynależą do grupy wrażliwej (*vulnerable*), do której zaliczymy osoby niezdolne lub zagrożone brakiem zdolności do uzyskania dostępu do informacji w sieci lub e-usług, względnie osoby, dla których uzyskanie takiego dostępu wymagałoby nieproporcjonalnego wysiłku⁵³. W tym kontekście trafnie podkreśla się, że budując e-government, należy kierować się zasadą „niezostawiania nikogo w tyle” (*leaving no one behind*)⁵⁴ poprzez odpowiednie projektowanie, dostęp oraz dostępność e-usług, a w końcu zastąpienie podejścia *digital first* przez *inclusion first*⁵⁵. Należy mieć

⁴⁸ Zob. A. Bodnar, A. Śledzińska-Simon, *O potrzebie...*, s. 6. Autorzy podkreślają, że racjonalne usprawnienia stanowią stały element zakazu dyskryminacji.

⁴⁹ Adaptacje są pomyślane dla konkretnie oznaczonego przypadku, podczas gdy dostępność ma służyć każdemu członkowi społeczności. Zob. także S.J. Adams, C. Halaychik, J. Mezick, *Accessibility Compliance: One State, Two Approaches*, „The Serials Librarian. From the Printed Page to the Digital Age” 2018, vol. 74, no. 1-4, s. 164.

⁵⁰ Także United Nations, *General Comment...*, s. 5, pkt 16.

⁵¹ Zob. Y. Mohamad et al., *A Holistic Decision Support Environment for Web Accessibility*, [w:] *Computers Helping People with Special Needs*, K. Miesenberger, G. Kouroupetroglou (eds), Cham 2018, s. 4.

⁵² Zob. także United Nations, *General Comment...*, s. 2, pkt 5.

⁵³ Zob. United Nations. Department of Economic and Social Affairs, *E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government*, s. 117, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022> (10.05.2023).

⁵⁴ Zob. *Leaving No One Behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development. A Shared United Nations System Framework for Action*, New York 2017, https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/CEB%20equality%20framework-A4-web-rev3.pdf (10.05.2023).

⁵⁵ Zob. United Nations. Department of Economic and Social Affairs, *E-Government Survey...*, s. 129, 141-148, 154.

na uwadze to, że środowisko wirtualne może okazać się równie dyskryminacyjne, co fizyczne. Niedochowanie przykładowo wymogów WCAG 2.1 nie jest mniej problematyczne niż brak podjazdu lub windy w siedzibie organu administracji publicznej czy niewłaściwie dobrana czcionka i jej rozmiar lub niedbale wykonany skan dokumentu stanowiącego załącznik do decyzji administracyjnej.

W przestrzeni cyfrowej należy odtworzyć aparat administracyjny i jego usługi, ale z pominięciem elementów dyskryminujących m.in. ze względu na niepełnosprawność. Konieczna jest więc dbałość o to, aby przestrzeń, która *prima facie* ma być otwarta dla każdego, nie okazała się kolejną barierą w dostępie do usług publicznych⁵⁶. Postulat ten w równym stopniu odnosi się do zadań publicznych, tradycyjnie kojarzonych z jurysdykcją administracyjną. Natomiast dbałość o dostępność jako prawny standard działania administracji jest wprost proporcjonalna do mechanizmów zabezpieczających jego realizację – o czym jest mowa w kolejnym punkcie opracowania.

5. Sankcjonowanie zachowań niezgodnych ze standardem

Naruszenie standardu dostępności e-usługi publicznej w zależności od obszaru, w którym skutek ten zostanie ujawniony, jak również podmiotu odpowiedzialnego może prowadzić do zastosowania sankcji⁵⁷ wywodzonej z prawa dostępnościowego lub sankcji procesowej.

5.1. Sankcja „dostępnościowa”

W polskim prawie dostępnościowym przewidziane zostały dwa odrębne tryby sankcjonowania zachowań niezgodnych ze standardem dostępności. Pierwszy to uregulowany w art. 30–34 u.z.d. mechanizm przymusowego zapewniania dostępności architektonicznej oraz informacyjno-komunikacyjnej⁵⁸. Proces ten został podzielony na kondycyjne etapy obejmujące: 1) wniosek o zapewnienie dostępności, 2) skargę na brak dostępności, 3) decyzję (nakaz) Prezesa Zarządu PFRON oraz 4) postanowienie właściwego organu egzekucyjnego. W wariantcie skrajnym względem podmiotu pub-

⁵⁶ Zob. także United Nations, *General Comment...*, s. 7, pkt 22: „New investments, research and production should contribute to eliminating inequality, not creating new barriers”.

⁵⁷ W opracowaniu pominięta została problematyka odpowiedzialności cywilnej, służbowej i pracowniczej za naruszenia standardu dostępnościowego.

⁵⁸ W piśmiennictwie wyrażony został pogląd, że przedmiot ochrony w tym postępowaniu stanowi interes faktyczny w osiągnięciu (zrealizowaniu) dostępności („The object of protection is factual interest in achieving accessibility”). Zob. K. Roszewska, *Accessibility...*, s. 170.

licznego, który nie okazał posłuchu nakazowi, zostanie zastosowana sankcja finansowa (grzywna w celu przymuszenia w trybie egzekucji w administracji)⁵⁹. Mechanizm ten jest krytykowany w piśmiennictwie jako nieefektywny⁶⁰.

Drugi to uregulowany w 19 u.d.c. system sankcjonowania braku dostępności cyfrowej. Jest to regulacja szczególna tak w zakresie podmiotu upoważnionego (minister właściwy do spraw informatyzacji), procedury (separacja procedury skargowej i naruszeniowej), jak również przesłanek jej zainicjowania. Instrumentem gwarantującym realizację standardu dostępności cyfrowej jest administracyjna kara pieniężna. W piśmiennictwie trafnie odnotowano, że polski ustawodawca wprowadził środki dalej idące, niżli wymagałoby tego prawo UE⁶¹. Wybór środka finansowego, jak również dopuszczalność działania przez ministra w trybie nadzoru nie implikują *per se* wątpliwości. Problematyczne natomiast wydają się przesłanki nałożenia kary pieniężnej, jak i podmiot, którego zaniechanie jest sankcjonowane.

W świetle tych regulacji pierwotną i wtórną odpowiedzialność będzie ponosić podmiot publiczny, którego strona internetowa lub aplikacja mobilna wykorzystywane do świadczenia e-usług w administracji okazały się niezgodne z minimalnymi wymaganiami. Tym samym ze względu na fragmentaryzację obowiązków organ, którego zadanie publiczne jest realizowane w środowisku cyfrowym dostarczonym przez inny podmiot publiczny, nie będzie adresatem decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej w trybie art. 19 u.d.c. Jako usługodawca ponosi jednak odpowiedzialność na niwie wizerunkowej (tu: społecznej i kwestii legitymizacji działań). Przecież to produkt konkretnego organu będzie z perspektywy usługobiorcy niedostępny cyfrowo.

Przechodząc do problematyki przesłanek aktualizacji odpowiedzialności podmiotu publicznego, należy podkreślić, że ustawodawca sankcjonuje właściwie tylko kwalifikowane, znamienne powtarzalnością przypadki niezapewnienia standardu dostępności cyfrowej. Przy czym element oportunisty wpisywany do systemu nie świadczy o braku standardu, a jedynie może wpływać na praktykę jego stosowania.

⁵⁹ Zob. także J.G. Firlus, *Zasady nakładania i kontrolowania wybranych sankcji typu administracyjnego stosowanych wobec podmiotów publicznych za zachowania niezgodne z ustawodawstwem dostępnościowym – wprowadzenie do problematyki*, [w:] *Wybrane aspekty niepełnosprawności z perspektywy uczelni*, B. Tobiasz-Adamczyk (red.), Kraków 2023, s. 84-103.

⁶⁰ Zob. także Ł.K. Bugowski, M. Czech, *Zapewnianie dostępności...*, s. 69.

⁶¹ Zob. S. Szczepaniak, [w:] *Ustawa o dostępności...*, s. 136: „Jest to przepis będący samodzielną inicjatywą polskiego ustawodawcy. Dyrektywa 2016/2102 nie przewiduje bowiem wprowadzania sankcji, w tym administracyjnych kar pieniężnych”.

5.2. Perspektywa uruchomienia sankcji procesowej

Pozostaje do rozważania cały obszar zachowań, które bezpośrednio nie poddają się kwalifikacji w kategoriach dostępności cyfrowej jako prawnie relewantnego standardu, a jednak z perspektywy osób ze zróżnicowanymi potrzebami mogą być postrzegane jako niedostępne. W tym kontekście powstaje więc kwestia, czy brak dostępności środowiska cyfrowego można opisywać za pośrednictwem zastanych instytucji jurysdykcji administracyjnej. Pozytywna odpowiedź na tak postawione pytanie skutkowałaby przypisaniem odpowiedzialności organowi pomimo braku możliwości oddziaływania przezeń na procesy zachodzące w przestrzeni cyfrowej. Koncept ten nie jest bynajmniej rewolucyjny. Organy administracji publicznej od lat odpowiadają za zdarzenia zupełnie od nich niezależne. Dobry przykład tego odnajdujemy na gruncie podstaw wznowienia postępowania, z których większość ma jednak „zewnątrzy”⁶² względem podmiotu kompetencji charakter, np. wyrok TK, wyrok TSUE, uchylenie prejudykatu itd.

Weźmy za przykład doręczenia elektroniczne⁶³. Warunkiem korzystania z tej instytucji jest dysponowanie przez osobę (stronę postępowania) adresem do doręczeń elektronicznych (dalej: ADE). Przedmiotowa forma komunikacji jednostki z organem niewątpliwie zapewnia sprawny obieg informacji, a z punktu widzenia osób ze zróżnicowanymi potrzebami *prima facie* usuwa bariery przy załatwianiu spraw administracyjnych. Warunkiem użyteczności omawianego rozwiązania jest dostępność środowiska cyfrowego, w ramach którego można zawnioskować (jeden z portali e-usług administracji⁶⁴) o utworzenie ADE, jak również platformy, za pośrednictwem której pisma organu będą doręczane. W przeciwnym razie osoba przynależna do grupy wrażliwej będzie znajdować się w niekorzystnym położeniu względem innych podmiotów, których potrzeby nie utrudniają dostępu do środowiska doręczeń elektronicznych⁶⁵. Wówczas poziom wejścia, jak również koszt e-partycypacji⁶⁶ w postępowaniu admini-

⁶² Zob. T. Kielkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Sudyka (red.), Warszawa 2019, s. 994, *Komentarze*.

⁶³ Na potrzeby artykułu oraz przykładów wykorzystano opracowanie: A. Cebera, *Nowa procedura doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym*, „Ius Novum” 2023, vol. 17, nr 2, s. 152-172. Na zasadzie fikcji przyjmuje się, że na dzień składania opracowania do druku termin implementacji obowiązku korzystania z doręczeń elektronicznych w postępowaniach administracyjnych upłynął.

⁶⁴ Powyższy przykład ma charakter teoretyczny. Służy za przykład weryfikowanych twierdzeń. Autor nie ocenia dostępności cyfrowej stron internetowych, za pośrednictwem których można złożyć wnioski o utworzenie ADE.

⁶⁵ Odmowa dostępu i dostępności informacji powinna być analizowana w kontekście dyskryminacji. Zob. United Nations, *General Comment...*, s. 7, pkt 23.

⁶⁶ Przez e-partycypację rozumiem udział w postępowaniu administracyjnym z wykorzystaniem środowiska cyfrowego, a nie partycypacyjny model e-usług administracji publicznej. Co do tego

stracyjnym dla konkretnej osoby mogą okazać się nazbyt wysokie. Odwołajmy się do dwóch sytuacji procesowych.

W pierwszej ze względu na brak dostępności cyfrowej strony internetowej osoba nie dysponuje ADE. Wówczas organ byłby zobligowany do zastosowania art. 39 §§ 2-3 k.p.a., co w praktyce sprowadza się do konieczności korzystania z bardziej lub mniej tradycyjnych usług operatora wyznaczonego⁶⁷. Zidentyfikowane mankamenty mają dyskryminujący charakter, ale wykazanie ich wpływu na wynik sprawy może okazać się problematyczne.

W drugiej osoba dysponuje ADE, a organ sporządził decyzję na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, ale samo pismo (nośnik zachowania kompetencyjnego) lub/i środowisko cyfrowe, za pośrednictwem którego ma nastąpić doręczenie, nie są dostępne. Sytuacja ta jest złożona, sporządzenie aktu w odpowiedniej formie stanowi bowiem przedmiot odpowiedzialności organu, natomiast dostępność cyfrowa strony internetowej z zasady będzie przedmiotem odpowiedzialności innego niż prowadzący postępowanie podmiotu publicznego. Niewątpliwie mamy tu do czynienia ze zdarzeniami zaistniałymi w toku postępowania. Jak się wydaje, można w tym przypadku mówić o naruszeniu zasady czynnego udziału strony w postępowaniu lub/i naruszeniu zasady równego traktowania⁶⁸. Zachowanie organu podlegałoby ocenie przez pryzmat art. 8 § 1 k.p.a.⁶⁹, interpretowanego⁷⁰ w zgodzie z treścią Konwencji ONZ oraz Konstytucji RP.

5.3. Wnioski

Przeprowadzona analiza ukazuje, że niezachowanie standardu dostępności może powodować odpowiedzialność podmiotu publicznego, choć nie zawsze będzie to organ

ostatniego zob. L. Hawrysz, *E-usługi publiczne*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 44, cz. 1, s. 209.

⁶⁷ Odnotujmy, że z naruszeniem praw dostępnościowych będziemy mieć do czynienia także wówczas, gdy usługa będzie świadczona w inny sposób z uwagi na niepełnosprawność danej osoby. Zob. F. Seatzu, [w:] *The United Nations...*, s. 227.

⁶⁸ Prawo do równego traktowania i niedyskryminacji możemy asocjować (wiązać) z prawem do dostępu. Zob. K. Roszewska, *Accessibility...*, s. 169. Na temat znaczenia Konwencji ONZ jako narzędzia dostosowania standardu niedyskryminacji do potrzeb osób z niepełnosprawnościami zob. także J. Sandorski, A. Zbaraszewska, *Standardy ochrony osób starszych i niepełnosprawnych w orzecznictwie międzynarodowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, t. 42, nr 2, s. 163.

⁶⁹ Zob. E. Bojanowski, *Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, t. 46, nr 2, s. 47. Autor z treści art. 8 § 1 k.p.a. także wywodzi nakaz niedyskryminowania przez organ oraz wskazuje na związek tej zasady z europejskim *soft law* i przepisami Konstytucji RP.

⁷⁰ W tym ujęciu standard i sama dostępność stanowiłyby narzędzie wykładni. Zob. także K. Roszewska, *Accessibility...*, s. 160.

świadczący e-usługę. Nadto ze względu na wysoki oportunizm ustawodawcy, mierzony treścią art. 19 u.d.c., nie każde naruszenie standardu dostępności cyfrowej aktualizuje obowiązek nałożenia na podmiot publiczny kary pieniężnej. Mając powyższe na uwadze, proponuje się wprowadzenie dla celów opisu zachowań organów administracji publicznej dwupodziału standardu dostępności cyfrowej, obejmującego z jednej strony standard *sensu stricto* (wdrażany na postawie prawa polskiego w wykonaniu dyrektywy UE) oraz standard *sensu largo* (przewidziany do wdrażania jako pochodna zobowiązań państwa polskiego na arenie międzynarodowej). W ostatnim przypadku podstawę do wywiedzenia wzorca stanowiąc będą postanowienia Konwencji ONZ, a zachowania ze wzorcem niezgodne można oceniać z wykorzystaniem zastanych instytucji procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Natomiast granicę kreowania nowych zadań i obowiązków organów administracji publicznej statuuje zasada legalizmu.

6. Zakończenie

Przeprowadzona na kartach niniejszego opracowania analiza ukazuje, że jakkolwiek standard dostępności cyfrowej znajduje oparcie w porządku prawnym, to ze względu na rozdział odpowiedzialności, jak również zasady jej aktualizacji nie może być w pełni realizowany w ramach działalności administracji publicznej. Oceny prawnej funkcjonujących rozwiązań nie zmienia opcja implementacji zastanego instrumentarium procesowego jako komplementarnego narzędzia oceny zgodności zachowania organu ze wzorcem.

Powyższe ustalenia znajdują odzwierciedlenie w empirii. Monitoring przeprowadzony na podstawie art. 12 pkt 2 u.d.c., którego przedmiot stanowiły strony internetowe i aplikacje mobilne podmiotów publicznych, wykazał, że „[ż]adna z monitorowanych stron internetowych i aplikacji mobilnych nie była w pełni zgodna z ustawą o dostępności cyfrowej”⁷¹. Niewykonywanie lub nienależyte wykonanie standardu dostępności cyfrowej w e-administracji oznacza *de facto* odejście od paradygmatu *inclusion first*, stoi w kontrze do zasady *leaving no one behind*, a w rezultacie nie przyczynia się do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Warto mieć na uwadze, że koszt dla społeczności – nie wyłączając aspektu finansowego – dostosowania narzędzi ICT do

⁷¹ Dane na podstawie: *Monitoring 2022 r.*, <https://www.gov.pl/web/dostepnosc-cyfrowa/monitoring-2022-r> (14.05.2023).

wymogów dostępności będzie wyższy niż przyjęcie rozwiązania zaprojektowanego od samego początku jako dostępnego⁷².

Bibliografia

- Acceptable*, [w:] *Oxford Learner's Dictionaries*, <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/acceptable?q=acceptable>.
- Adams S.J., Halaychik C., Mezick J., *Accessibility Compliance: One State, Two Approaches*, „The Serials Librarian. From the Printed Page to the Digital Age” 2018, vol. 74, no. 1-4, s. 163-169, <https://doi.org/10.1080/0361526X.2018.1427963>.
- Bodnar A., Śledzińska-Simon A., *O potrzebie ratyfikacji Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnością*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 5, s. 4-15.
- Bohdan A., *Rozwój e-administracji w gminach w dobie globalizacji*, [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Z. Czarnik, J. Postuszny, L. Żukowski (red.), Warszawa 2015, s. 213-227, *Monografie*.
- Bojanowski E., *Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, t. 46, nr 2, s. 39-52, <https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.03>.
- Bugowski Ł.K., Czech M., *Zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w urzędach gmin w województwie podlaskim – aspekty finansowe i prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 11, s. 60-71.
- Cebera A., *Nowa procedura doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym*, „Ius Novum” 2023, vol. 17, nr 2, s. 152-172, <https://doi.org/10.2478/in-2023-0017>.
- Dzierżanowski W. et al., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, *Komentarze*.
- E-usługi w administracji*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/e-uslugi>.
- Ferri D., *The Unorthodox Relationship between the EU Charter of Fundamental Rights, the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Secondary Rights in the Court of Justice Case Law on Disability Discrimination*, „European Constitutional Law Review” 2020, vol. 16, no. 2, s. 275-305, <https://doi.org/10.1017/S1574019620000164>.
- Firlus J.G., *Zasady nakładania i kontrolowania wybranych sankcji typu administracyjnego stosowanych wobec podmiotów publicznych za zachowania niezgodne z ustawodawstwem dostępnościowym – wprowadzenie do problematyki*, [w:] *Wybrane aspekty niepełnosprawności z perspektywy uczelni*, B. Tobiasz-Adamczyk (red.), Kraków 2023, s. 67-118.
- Ganczar M., Sytek A., *Skuteczność rozwiązań prawnych w zakresie usług elektronicznej administracji publicznej*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Dolnicki B. (red.), Warszawa 2017, s. 253-263, *Monografie*.
- Hawrysz L., *E-usługi publiczne*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 44, cz. 1, s. 205-213, <https://doi.org/10.15584/nsawg.2015.4.1.18>.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Sudyka (red.), Warszawa 2019, *Komentarze*.

⁷² Zob. United Nations, *General Comment...*, s. 5, pkt 15; F. Seatzu, [w:] *The United Nations...*, s. 228-229.

- Kuppusamy K.S., Balaji V., *Evaluating Web Accessibility of Educational Institutions Websites Using a Variable Magnitude Approach*, „Universal Access in the Information Society” 2023, vol. 22, s. 241-250, <https://doi.org/10.1007/s10209-021-00812-4>.
- Łasak K., *Dostępność usług bankowych dla osób niedowidzących i niewidomych. Uwagi na tle opinii Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych w sprawie Szilvia Nyusti i Péter Tajkács przeciwko Węgrom*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 35, nr 1, s. 265-280.
- Leaving No One Behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development. A Shared United Nations System Framework for Action*, New York 2017, https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/CEB%20equality%20framework-A4-web-rev3.pdf.
- Markiewicz-Hoyda H., *Prawna analiza koncepcji dostępności (accessibility)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3, s. 110-124.
- Mędrzycki R. et al., *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Mohamad Y. et al., *A Holistic Decision Support Environment for Web Accessibility*, [w:] *Computers Helping People with Special Needs*, K. Miesenberger, G. Kouroupetroglou (eds), Cham 2018, s. 3-7, https://doi.org/10.1007/978-3-319-94277-3_1.
- Monitoring 2022 r.*, <https://www.gov.pl/web/dostepnosc-cyfrowa/monitoring-2022-r>.
- Niżnik-Dobosz I., *Pojęcie standardu w prawie administracyjnym, jego nauce i praktyce*, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka A. (red.), Warszawa-Łódź 2019, s. 39-57, *Monografie*.
- Roszevska K., *Accessibility – One of the Human Rights or the Means of Their Implementation*, „Prawo i Więź” 2021, nr 3(37), s. 158-176, <https://doi.org/10.36128/priw.vi37.291>.
- Sandorski J., Zbaraszewska A., *Standardy ochrony osób starszych i niepełnosprawnych w orzecznictwie międzynarodowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, t. 42, nr 2, s. 155-192.
- Standard*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/standard;2576133.html>.
- Surjit P., *Accessibility Analysis Using WCAG 2.1: Evidence from Indian e-Government Websites*, „Universal Access in the Information Society” 2023, vol. 22, s. 663-669, <https://doi.org/10.1007/s10209-021-00861-9>.
- Szewc T., *Administracja wobec rozwoju e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 110-122.
- The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, V.D. Fina, R. Cera, G. Palmisano (eds), Cham 2017.
- Trevisan F., *Beyond Accessibility: Exploring Digital Inclusivity in US Progressive Politics*, „New Media & Society” 2022, vol. 24, no. 2, s. 496-513, <https://doi.org/10.1177/14614448211063187>.
- United Nations. Department of Economic and Social Affairs, *E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government*, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>.
- United Nations, *General Comment No. 2 (2014). Article 9: Accessibility*, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Eleventh Session, 31 March-11 April 2014, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/13/PDF/G1403313.pdf?OpenElement>.
- Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Komentarz*, K. Czaplicki, G. Szpor (red.), Warszawa 2020, *Komentarze Praktyczne*.

- Waddington L., Broderick A., *Combatting Disability Discrimination and Realising Equality. A Comparison of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and EU Equality and Non-Discrimination Law*, Luxembourg 2018.
- Yesilada Y. et al., *Exploring Perceptions of Web Accessibility: A Survey Approach*, „Behaviour & Information Technology” 2015, vol. 34, no. 2, s. 119-134, <https://doi.org/10.1080/0144929X.2013.848238>.

TOMASZ KOSICKI¹

PUBLICZNA USŁUGA HYBRYDOWA JAKO INSTRUMENT PRZECIWDZIAŁANIA WYKLUCZENIU CYFROWEMU I USPRAWNIANIA OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

ABSTRAKT: Wejście w życie przepisów Ustawy z dnia 18 listopada 2021 r. o doręczeniach elektronicznych można traktować jako swoistą rewolucję. Wprowadzone zostały bowiem usługi e-doręczeń, dotąd nieznane lub mało znane polskiemu ustawodawcy. Chodzi tutaj o publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, publiczną usługę hybrydową oraz kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Przywołana ustawa wywarła również wpływ na kształt przepisów niektórych ustaw, czego przykładem może być Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, a zwłaszcza zmodyfikowana w niej zasada oficjalności doręczeń. Jednym z celów wprowadzenia niektórych ze wskazanych usług jest przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu. Projektodawcy tak trudne zadanie postawili przed publiczną usługą hybrydową, której istotą jest przekształcenie (konwersja) dokumentu elektronicznego, uzyskanego od podmiotu publicznego, w tradycyjną przesyłkę listową. Stąd też za cel niniejszego opracowania postawiono – po pierwsze – scharakteryzowanie tej usługi i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy publiczna usługa hybrydowa może spełnić założenia ustawodawcy w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu. Za drugi cel przyjęto ukazanie dokonanych modyfikacji przepisów

¹ Mgr Tomasz Kosicki, Zakład Prawa Administracyjnego, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, <https://orcid.org/0000-0003-1831-3251>.

kodeksowych w zakresie doręczeń, a zwłaszcza przesłanek i skutków zastosowania publicznej usługi hybrydowej przy dokonywaniu doręczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

SŁOWA KLUCZOWE: publiczna usługa hybrydowa, doręczenia elektroniczne, konwersja dokumentu elektronicznego, wykluczenie cyfrowe, ogólne postępowanie administracyjne

THE HYBRID PUBLIC SERVICE AS A TOOL TO COMBAT DIGITAL EXCLUSION AND IMPROVE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURES – SELECTED ISSUES

ABSTRACT: The entry into force of the provisions of the Electronic Delivery Act of 18 November 2021 can be seen as a kind of revolution. This is due to the introduction of e-delivery services, which were previously unknown or little known to the Polish legislator. These are the public registered electronic delivery service, the public, hybrid service and the qualified registered electronic delivery service. The cited Act has also influenced the provisions of specific laws, such as the Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure, explicitly modifying the principle of the officialness of service contained therein. One of the aims of introducing the indicated services is to address digital exclusion. The drafters have assigned a challenging task to the Public Hybrid Service, which involves converting an electronic document received from a public entity into traditional letter mail. Therefore, the objective of this paper is twofold: to provide a characterization of the Public Hybrid Service and to address whether this service can effectively fulfil the legislator's goals in addressing digital exclusion. The second objective was to highlight the changes made to the Code's provisions on service, with particular reference to the conditions and consequences of using the title service in the context of general administrative proceedings.

KEYWORDS: hybrid public service, electronic service, electronic document conversion, digital exclusion, general administrative procedure

1. Wprowadzenie

Wejście w życie przepisów Ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych² traktowano jako swoistą rewolucję w zakresie e-doręczeń w polskim systemie prawnym. Ustawa ta w założeniu ma stanowić kompleksową regulację w tym przedmiocie, a wprowadzone usługi doręczeń mają przyczynić się do usprawnie-

² Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. 2023, poz. 285 [dalej: u.d.e.].

nia kontaktów pomiędzy podmiotami publicznymi oraz podmiotami publicznymi i niepublicznymi, jak również do rozwoju stosowania przez nie nowych technologii informatycznych, realizując tym samym pożądaną przez ustawodawcę domyślność cyfrową. Należy jednak zauważyć, że przyjęte w u.d.e. rozwiązania prawne czy też normy intertemporalne potęgują wątpliwości związane ze stosowaniem jej przepisów. Chodzi tutaj zwłaszcza o to, że do momentu objęcia obowiązkiem doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (tj. od dnia 1 października 2029 r.³) zarówno podmioty publiczne, jak i niepubliczne funkcjonować będą w podwójnym reżimie prawnym (dotyczy to także przepisów o doręczeniach w ogólnym postępowaniu administracyjnym).

Ustawa o doręczeniach elektronicznych miała również wpływ na szereg innych ustaw, takich jak np. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴, gdzie m.in. zmodyfikowano zasadę oficjalności doręczeń, dając prymat doręczeniu na adres do doręczeń elektronicznych (doręczeniu elektronicznemu) nad doręczeniem tradycyjnym. Nowelizacja dopuściła również doręczanie pism przez organy administracji publicznej przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej, łączącej w sobie element e-doręczenia z doręczeniem tradycyjnym. To właśnie tę usługę poczytuje się za szansę na przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu osób fizycznych, które z różnych przyczyn nie mogą (lub nie chcą) mieć doręczanych pism (korespondencji) za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jak wskazano bowiem w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych⁵, „publiczna usługa hybrydowa leży w ogólnym interesie społecznym, gdyż przeciwdziała negatywnym skutkom wykluczenia cyfrowego obywateli, pozwala na zachowanie komunikacji (papierowej) w stosunku do osób, które nie potrafią lub nie chcą korzystać ze środków komunikacji elektronicznej (w tym rejestrowanego doręczenia elektronicznego)”⁶.

Celem niniejszego opracowania jest – po pierwsze – scharakteryzowanie publicznej usługi hybrydowej i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy może ona spełnić założenia ustawodawcy w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu osób fizycznych. Za drugi cel przyjęto ukazanie dokonanych modyfikacji przepisów k.p.a.

³ Por. art. 155 u.d.e. Zob. szerzej M. Adamczyk, *Korespondencja elektroniczna z organem administracji publicznej w okresie przejściowym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 7-18.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2023, poz. 775 ze zm. [dalej: k.p.a.].

⁵ Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych z 6.02.2020 r., Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 239, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=239> (4.06.2023).

⁶ *Ibidem*, s. 12.

w zakresie doręczeń, a zwłaszcza przesłanek i skutków zastosowania publicznej usługi hybrydowej przy dokonywaniu doręczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zasygnalizowano również wątpliwości dotyczące relacji między k.p.a. a u.d.e.

2. Publiczna usługa hybrydowa jako instrument przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu

2.1. Wykluczenie cyfrowe – ogólna charakterystyka oraz przyczyny zjawiska

Rozwój nowoczesnych technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych doprowadził do przeniesienia wielu społecznych aktywności do przestrzeni cyfrowej. Można przyjąć, że skutki tego rozwoju mają charakter wielowymiarowy, a niewątpliwie najbardziej spektakularny w tym względzie jest globalny i w zasadzie nieograniczony dostęp do internetu. Postęp technologiczny nie pozostał również bez wpływu na szeroko pojętą administrację publiczną, a także na działania podejmowane przez krajowego prawodawcę. Należy jednak zauważyć, że rozwój powyższych technologii, pomimo dość ekspansywnego charakteru, nie jest równomierny, co widoczne jest zwłaszcza w obszarze dostępu wielu grup społecznych. To z kolei doprowadziło do wykształcenia się zjawiska wykluczenia cyfrowego (*digital exclusion, digital divide*).

W literaturze przedmiotu zjawisko wykluczenia cyfrowego definiowane jest w różny sposób. Na przykład zdaniem Manuela Castellsa wykluczenie cyfrowe to „podział przebiegający pomiędzy osobami, przedsiębiorstwami, instytucjami, regionami i społeczeństwami dysponującymi materialnymi i kulturowymi warunkami do funkcjonowania w cyfrowym świecie, a mimo to nie będącymi w stanie dostosować się do szybkiego tempa zachodzących zmian”⁷. Inny pogląd zakłada, że zjawisko to polega na powstaniu różnic między osobami, które posiadają dostęp do technologii informacyjnych, a tymi, które takiego dostępu nie mają⁸. W podobnym tonie wybrzmiewa definicja zaproponowana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która wskazuje, że wykluczenie cyfrowe to zjawisko nierówności społecznych między poszczególnymi osobami, gospodarstwami domowymi, przedsiębiorstwami oraz regionami w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, związanego zarówno

⁷ M. Castells, *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*, przeł. T. Hornowski, Poznań 2003, s. 270, *Nowe Horyzonty*.

⁸ M. Lipnicka, A. Lipnicki, S. Wojczyk, *Przyczyny i sposoby przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu*, „Zeszyty Naukowe. Studia Informatica” 2015, nr 37, s. 76.

z dostępem do technologii informacyjno-komunikacyjnych, jak i wykorzystaniem ich we wszystkich sferach aktywności⁹.

U podłoża wykluczenia cyfrowego, podobnie jak w przypadku innych zidentyfikowanych zjawisk, leży szereg przyczyn. Do najczęściej wymienianych zalicza się:

- 1) wiek – ludzie starsi w mniejszym stopniu korzystają z dobrodziejstw nowych technologii informacyjnych, co tłumaczy się niekiedy nie tylko trudnością z opanowaniem obsługi komputera czy oprogramowania komputerowego (nawet najprostszego), ale również niechęcią do zaawansowanych możliwości, które dają nowe technologie¹⁰;
- 2) wykształcenie – w literaturze wskazuje się na pewną prawidłowość, iż osoby lepiej wykształcone chętniej korzystają z internetu i szeroko pojętych nowych technologii¹¹;
- 3) wysokość dochodów – powoduje ona, że osoby zamożniejsze częściej mogą pozwolić sobie na korzystanie z nowych technologii informacyjnych poprzez dostęp do urządzeń, oprogramowania itd.¹²;
- 4) status społeczno-zawodowy – osoby bezrobotne (niekiedy także emeryci i renciści) w zdecydowanie mniejszym stopniu korzystają np. z internetu aniżeli osoby uczące się lub aktywne zawodowo¹³;
- 5) miejsce zamieszkania – osoby zamieszkałe na terenach miejskich mają zdecydowanie łatwiejszy dostęp do sieci informacyjnych i telekomunikacyjnych, w przeciwieństwie do osób, które zamieszkują tereny mniej zurbanizowane, a także tereny wiejskie, często znacznie oddalone od aglomeracji miejskich;
- 6) brak umiejętności – chodzi tutaj przede wszystkim o brak umiejętności posługiwania się sprzętem komputerowym, a także oprogramowaniem niezbędnym do korzystania z sieci informatyczno-telekomunikacyjnych;
- 7) niechęć i brak motywacji – niejednokrotnie przyczyną zjawiska wykluczenia cyfrowego jest ogólna niechęć pewnych grup społecznych do nowinek technologicznych, ale również niechęć przejawiająca się brakiem motywacji w pozyskaniu umiejętności obsługi sprzętu komputerowego czy innych urządzeń zapewniających dostęp do internetu (np. tabletów, smartfonów itp.), co tłumaczy się brakiem takiej potrzeby¹⁴.

⁹ *Understanding the Digital Divide*, Paris 2001, *OECD Digital Economy Papers*, no. 49.

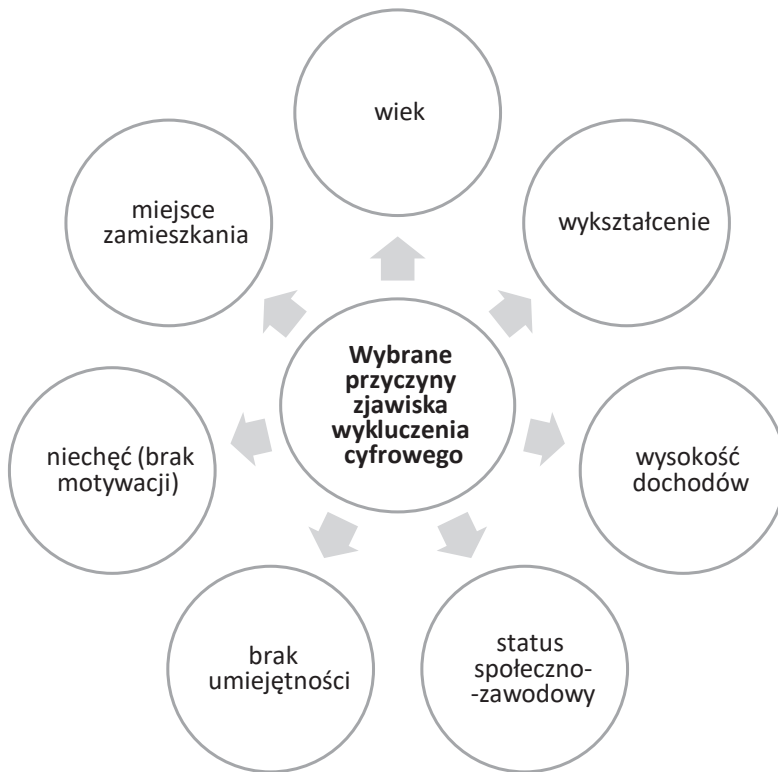
¹⁰ M. Lipnicka, A. Lipnicki, S. Wojczyk, *Przyczyny i sposoby...*, s. 77-78. Por. także M. Czarnecka, H. Kelm, W. Koczur, *Wykluczenie cyfrowe seniorów w zakresie korzystania z usług społecznych w Polsce w dobie demograficznego starzenia się ludności*, „Optimum. Economic Studies” 2023, nr 1, s. 89-106.

¹¹ M. Lipnicka, A. Lipnicki, S. Wojczyk, *Przyczyny i sposoby...*, s. 78.

¹² Por. *ibidem*, s. 79.

¹³ *Ibidem*, s. 79-80.

¹⁴ *Ibidem*, s. 81.



Wykres 1. Wybrane przyczyny zjawiska wykluczenia cyfrowego (źródło: opracowanie własne)

Należy zauważyć, że przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia cyfrowego może objawiać się nie tylko we wdrażaniu dedykowanych temu programów, ale także w uchwalaniu przez krajowego ustawodawcę instytucji i instrumentów prawnych. Dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie można ocenić z jednej strony pozytywnie, z drugiej zaś negatywnie, przede wszystkim z uwagi na zbyt późne lub nieco opieszale ich wdrażanie. Pomimo tego, że – co do zasady – ramy prawne w tym zakresie nie będą nadążać za rozwojem nowoczesnych technologii, to jednak warto bezdyskusyjnie ten wysiłek podejmować. Dopiero bowiem ocena działania przepisów prawnych w praktyce pozwala na wyciągnięcie wniosków i ich ewentualną dalszą poprawę. Wydaje się, że uchwalenie ustawy o doręczeniach elektronicznych, pomimo tego, że jej implementowanie do codziennej działalności podmiotów publicznych zostało dość mocno rozciągnięte

w czasie, jest dobrym krokiem w zakresie zwalczania opisywanego zjawiska. Należy jednak podkreślić, że regulacje prawne w tym zakresie winny charakteryzować się daleko idącą inkluzywnością.

2.2. Pojęcie, istota, przesłanki i standardy świadczenia publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym

Publiczna usługa hybrydowa (PUH) to jedna – obok publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (PURDE) – z usług, za pomocą których dokonywane są doręczenia elektroniczne¹⁵. Zasadnicza różnica pomiędzy tymi dwiema usługami sprowadza się do tego, że w przypadku publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego doręczenie (wymiana) korespondencji odbywa się na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych (BAE) i może następować zarówno pomiędzy podmiotami publicznymi w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.d.e., jak i podmiotami publicznymi i niepublicznymi¹⁶ (profesjonalnymi i nieprofesjonalnymi¹⁷). Sam adres do doręczeń elektronicznych to z kolei oznaczenie systemu teleinformatycznego umożliwiającego porozumiewanie się za pomocą środków komu-

¹⁵ Ustawa o doręczeniach elektronicznych przewiduje także możliwość wykorzystywania przy dokonywaniu doręczeń kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Zgodnie z art. 2 pkt 3 u.d.e. kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego oznacza usługę, o której mowa w art. 3 pkt 37 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz.U. UE 2014, L 257, s. 73. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego oznacza usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, która spełnia wymogi określone w art. 44: a) jest świadczona przez co najmniej jednego kwalifikowanego dostawcę usług zaufania; b) z dużą dozą pewności zapewnia identyfikację nadawcy; c) zapewnia identyfikację adresata przed dostarczeniem danych; d) wysłanie i otrzymanie danych jest zabezpieczone zaawansowanym podpisem elektronicznym lub zaawansowaną pieczęcią elektroniczną kwalifikowanego dostawcy usług zaufania w taki sposób, by wykluczyć możliwość niewykrywalnej zmiany danych; e) każda zmiana danych niezbędna do celów wysłania lub otrzymania danych jest wyraźnie wskazana nadawcy i adresatowi danych; f) data i czas wysłania, otrzymania i wszelkiej zmiany danych są wskazane za pomocą kwalifikowanego elektronicznego znacznika czasu. W przypadku przesyłania danych między co najmniej dwoma kwalifikowanymi dostawcami usług zaufania wymogi określone w lit. a-f mają zastosowanie do wszystkich kwalifikowanych dostawców usług zaufania.

¹⁶ W rozumieniu art. 2 pkt 5 u.d.e. podmiotami niepublicznymi są osoby fizyczne i podmioty inne niż wymienione w art. 2 pkt 6 u.d.e.

¹⁷ Do podmiotów niepublicznych profesjonalnych zaliczyć należy podmioty wskazane w art. 9 ust. 1 u.d.e. Podmioty niepubliczne nieprofesjonalne to podmioty inne niż wymienione we wskazanym przepisie. Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3(34), s. 403-404.

nikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej¹⁸, podmiotu korzystającego z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej albo z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, umożliwiającą jednoznaczną identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług (art. 2 pkt 1 u.d.e.). Struktura tego adresu ma charakter unikatowy i jest on tworzony jako ciąg znaków, zgodnych z wymaganiami określonymi w normie (ETSI319412-1). Jak wskazuje się w *Standardzie publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego i kwalifikowanych dostawców usług zaufania świadczących kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego w zakresie współpracy z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz skrzynki doręczeń*¹⁹, adres do doręczeń elektronicznych może mieć następującą strukturę: „AE:PL-12345-67890-ABCDE-12”.

Należy podkreślić, że to właśnie PURDE ma być tą usługą e-doręczeń korespondencji, która realizować powinna założenia związane z domyślną cyfrowością doręczeń podmiotów publicznych²⁰. Jak wynika bowiem z treści art. 4 ust. 1 u.d.e., podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych.

Zgodnie z art. 2 pkt 7 u.d.e. PUH to usługa pocztowa, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe²¹, świadczona przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą jest podmiot publiczny. Zgodnie z przepisem, do którego odsyła ustawodawca, przyjęć można, że PUH to usługa pocztowa wykonywana w obrocie krajowym lub zagranicznym, polegająca na przesyłaniu przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej. Należy jednak wskazać, że owo odesłanie nie oddaje

¹⁸ Jest to definicja adresu elektronicznego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 18 listopada 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz.U. 2020, poz. 344 ze zm.

¹⁹ *Standard publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego i kwalifikowanych dostawców usług zaufania świadczących kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego w zakresie współpracy z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz skrzynki doręczeń*, wersja 1.1 z 3.06.2021 r., s. 72, <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/standard-publicznej-uslugi-rejestrowanego-doreczenia-elektronicznego-swiadczonej-przez-operatora-wyznaczonego-i-kwalifikowanych-dostawcow-uslug.html> (4.06.2023).

²⁰ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Transformacja e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022, nr 8, s. 266.

²¹ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz.U. 2022, poz. 896 ze zm. [dalej: pr. poczt.].

istoty tej usługi. Niemniej, odwołując się do poglądów doktryny prawa pocztowego, wskazać można na pewne cechy wyróżniające usługę hybrydową na tle innych usług pocztowych. Na przykład, jak wskazuje Szymon Syp,

[...] istotą tego rodzaju czynności stanowiącej usługę pocztową jest umożliwienie przekazywania treści stanowiącej zawartość przesyłek pocztowych w formie elektronicznej. Tytułem egzemplifikacji takiej usługi pocztowej będzie sytuacja, gdy przesyłka została przyjęta przez operatora pocztowego na nośniku elektronicznym, następnie została wydrukowana przez operatora pocztowego – już w formie przesyłki papierowej i jest przedmiotem dalszych czynności składających się na usługę pocztową (tj. sortowanie i doręczanie)²².

Istota publicznej usługi hybrydowej wyrażona została w art. 46 ust. 1 u.d.e. W doktrynie podkreśla się, że w przypadku PUH nadawcą korespondencji będzie zawsze podmiot publiczny, a odbiorcą – podmiot niepubliczny, który nie posiada adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do BAE, oraz że istotą tego rodzaju usługi jest przekształcenie dokumentu elektronicznego w dokument papierowy²³. Wskazuje się ponadto, że specyfika publicznej usługi hybrydowej

[...] polega na połączeniu w ramach jednej prawnie uregulowanej usługi pocztowej przekazu przesyłki pocztowej z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej oraz tradycyjnego doręczenia przekazu informacyjnego w formie fizycznej przesyłki listowej. Jej kluczowym elementem jest zatem przekształcenie dokumentu elektronicznego nadanego przedmiot podmiot publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową²⁴.

Przekształcenie przez operatora wyznaczonego dokumentu elektronicznego w tradycyjną przesyłkę listową odbywa się w sposób zautomatyzowany, zapewniający ochronę tajemnicy pocztowej na każdym etapie realizacji usługi²⁵. Do zawartości

²² S. Syp, *Komentarz do art. 2*, [w:] *Prawo pocztowe. Komentarz*, M. Chołodecki, A. Piszcz, T. Skoczny (red.), Warszawa 2018, *Komentarze Becka*, Legalis. W literaturze przedmiotu wskazuje się także, że usługa pocztowa tego typu polega na wydrukowaniu przez operatora przesyłki nadanej korespondencji celem jej dalszego przesłania – M. Gaj, T. Laprus-Bałuka, A. Zaborowska, *Prawo pocztowe. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 2, *Krótkie Komentarze Becka*, Legalis.

²³ A. Skóra, P. Kardasz, K. Szelągowska, *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, A. Bochetyn J.H. Szlachetko (red.), Gdańsk 2020, s. 289.

²⁴ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), Warszawa 2021, s. 110, *Komentarze Praktyczne*.

²⁵ Zgodnie z art. 41 ust. 1 pr. poczt. tajemnica pocztowa obejmuje informacje przekazywane w przesyłkach pocztowych, informacje dotyczące realizowania przekazów pocztowych, dane dotyczące podmiotów korzystających z usług pocztowych oraz dane dotyczące faktu i okoliczności świadczenia usług pocztowych lub korzystania z tych usług.

przesyłki listowej (po konwersji) operator wyznaczony dołącza wydruk dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej albo potwierdzenie, że integralność oraz pochodzenie dokumentu elektronicznego od podmiotu publicznego zostały zapewnione z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej (art. 46 ust. 3 u.d.e.).

Warto zauważyć, że w przypadku PUH, w kształcie nadanym jej przez ustawę o doręczeniach elektronicznych, mamy do czynienia z konwersją jednostronną dokumentu elektronicznego na przesyłkę listową. Oznacza to, że przekształceniu będzie podlegać zawsze dokument elektroniczny pochodzący z adresu do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego. Ustawodawca nie dopuścił możliwości konwersji przez operatora wyznaczonego przesyłki listowej nadanej przez podmiot niepubliczny, która w dalszej kolejności przekazana by była na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego. Na marginesie wypada odnotować, że konwersja w tej formie dopuszczona jest w prawie czeskim. Zgodnie z art. 22 ust. 1 lit. a Ustawy z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie działań elektronicznych i autoryzowanej konwersji dokumentów²⁶ przewiduje się konwersję dokumentu papierowego na dokument elektroniczny, a art. 22 ust. 1 lit. b – konwersję dokumentu elektronicznego na dokument papierowy.

2.3. Przesłanki oraz standardy świadczenia publicznej usługi hybrydowej

Przesłanki doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej określone zostały w art. 5 u.d.e. Przepis ten zestawiany jest w literaturze z zasadą hybrydowości i dostępności doręczeń. Hybrydowość wiązać należy ze współistnieniem PUH i PURDE, a także z tym, iż publiczna usługa hybrydowa polega na nadawaniu korespondencji w formie elektronicznej z adresu do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego, następnie przekształcaniej w tradycyjną przesyłkę listową²⁷. Druga z zasad dotyczy przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, a jej istotą jest ustanowienie takich sposobów doręczenia, które umożliwią doręczanie korespondencji podmiotom nieposiadającym adresu do doręczeń elektronicznych lub pozbawionym wolności²⁸.

Pierwsza przesłanka doręczania korespondencji z wykorzystaniem PUH wskazuje, że podmiot publiczny może wykorzystać do doręczenia korespondencji wskazaną usługę, gdy zaktualizuje się brak możliwości jej doręczenia na adres do doręczeń elek-

²⁶ Zákon č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentu, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-300> (3.06.2023). Zob. szerzej: T. Drábková, *Doručování ve správním řízení se zaměřením na elektronické formy komunikace*, Praha 2017, s. 30-32.

²⁷ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 5, [w:] Doręczenia elektroniczne...*, 2021, s. 133.

²⁸ Eadem, *Transformacja e-doręczeń...*, s. 268.

tronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych przy wykorzystaniu PURDE. Chodzi tutaj więc o przypadki, gdy podmiot niepubliczny w ogóle nie posiada adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do BAE²⁹, jak również o sytuacje, gdy wprawdzie posiada ów adres (niewpisany do BAE) powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, ale nie nadał z niego korespondencji do podmiotu publicznego.

Druga przesłanka dotyczy sytuacji, gdy osoba fizyczna wprawdzie posiada adres do doręczeń elektronicznych wpisany do BAE, ale z uwagi na pozbawienie wolności doręczanie korespondencji przez podmiot publiczny przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczania elektronicznego nie jest możliwe. Martyna Wilbrandt-Gotowicz zasadnie akcentuje w tym kontekście, że przesłanka ta nie będzie miała zastosowania, gdy podmiot nieprofesjonalny ustanowił wcześniej pełnomocnika, któremu ową korespondencją należy doręczyć³⁰. Autorka dodaje także, że istotą przesłanki określonej w art. 5 pkt 1 u.d.e. jest warunkowe, czasowe wyłączenie możliwości doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych przy wykorzystaniu PURDE³¹.

Standardy świadczenia PUH przez operatora wyznaczonego określone zostały w art. 45 ust. 2 u.d.e. Zgodnie z tym przepisem publiczna usługa hybrydowa świadczona jest: 1) w sposób jednolity w porównywalnych warunkach; 2) przy zapewnieniu na terytorium całego kraju rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 47 pkt 3 pr. poczt.; 3) z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek listowych; 4) po przystępnych cenach; 5) z częstotliwością zapewniającą doręczanie przesyłek listowych co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy; 6) w sposób zapewniający uzyskanie przez nadawcę dokumentu elektronicznego potwierdzającego odbiór przesyłki rejestrowanej, o której mowa w art. 3 pkt 23 pr. poczt.³²

²⁹ Trafnie w tym kontekście zwraca uwagę Agnieszka Skóra, której zdaniem charakteryzowaną podstawę prawną wykorzystania PUH wiązać należy z fakultatywnością (dobrowolnością) posiadania adresu do doręczeń elektronicznych przez podmiot niepubliczny. Zob. A. Skóra, *Komentarz do art. 5, [w:] Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, A. Skóra, B. Kwiatek (red.), Warszawa 2023, s. 101, *Komentarze Praktyczne*. Zob. też M. Wilbrandt-Gotowicz, *Transformacja e-doręczeń...*, s. 270-271.

³⁰ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 5*, s. 133.

³¹ *Ibidem*, s. 134-135.

³² Zob. szerzej: A. Skóra, *Komentarz do art. 45, [w:] Doręczenia elektroniczne...*, 2023, s. 317-323.

3. Doręczanie pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym

3.1. Zasada oficjalności doręczeń (po wejściu w życie u.d.e.)

Rozważania związane z doręczaniem pism przy wykorzystaniu PUH w ogólnym postępowaniu administracyjnym rozpocząć należy od charakterystyki obowiązującej w k.p.a. zasady oficjalności doręczeń. Jest to o tyle istotne, że przepisy traktujące o doręczeniach mają nie tylko charakter gwarancyjny, ale są to też przepisy o charakterze *iuris cogentis*, stąd też winny być wykładane ściśle, ich naruszenie może bowiem rodzić poważne skutki procesowe, zwłaszcza dla stron postępowania administracyjnego. Wypada jeszcze w tym miejscu odnotować, że aktualne brzmienie tej zasady jest wynikiem nowelizacji kodeksu w związku z wejściem w życie u.d.e.

W aktualnym stanie prawnym zasada oficjalności doręczeń wynika z treści art. 39 k.p.a. Jeszcze przed wspomnianą nowelizacją w doktrynie przyjmowano, że zasada oficjalności doręczeń wyraża się przede wszystkim w tym, że doręczenie pism w toku postępowania administracyjnego jest ustawowym obowiązkiem organu administracji publicznej. To on jest bowiem gospodarzem tychże postępowań, a strona postępowania i inni jego uczestnicy nie muszą składać odrębnych wniosków lub żądań w tym zakresie³³, co pozwala przyjąć, że nie mamy tutaj do czynienia z zasadą dyspozycyjności³⁴. Tożsame poglądy przedstawiane były w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie wskazuje się, iż:

[...] ustawowy obowiązek dokonywania wszelkich doręczeń z urzędu spoczywa na organie prowadzącym postępowanie administracyjne. Zasada ta znajduje zastosowanie w każdym postępowaniu, niezależnie od jego struktury podmiotowej. Zapewnia organowi administracyjnemu stanowczy wpływ na sam tok postępowania, służy także zrównaniu w tym zakresie pozycji prawnej podmiotów uczestniczących w postępowaniu. Strony i inni uczestnicy postępowania nie muszą składać osobnych wniosków lub żądań co do

³³ A. Korzeniowska-Polak, *Zasada oficjalności doręczeń w postępowaniu administracyjnym i jej realizacja*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, t. 20, nr 3, s. 18. Zob. też D.J. Kościuk, *Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8, s. 41; B. Kwiatek, *Komentarz do art. 39*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, t. 1, M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), Warszawa 2020, LEX/el.

³⁴ J. Szuma, [w:] W. Sawczyn, J. Szuma, *Doręczenia w postępowaniu administracyjnym i sądownictwie administracyjnym*, Wrocław 2014, s. 36, *Administracja Publiczna. Biblioteka*. Tak również G. Łaszczycza, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 3: *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, G. Łaszczycza, A. Matan (red.), Warszawa 2021, s. 696-697.

doręczania im pism, jak też nie muszą dowiadywać się w siedzibie organu, czy jest jakieś pismo do odebrania w ich sprawie³⁵.

W wyroku z dnia 23 listopada 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że

[...] instytucja doręczeń zapewnia prawidłowy przebieg postępowania administracyjnego, jak również faktyczną możliwość realizacji podstawowych uprawnień procesowych uczestników tego postępowania, wreszcie stanowi istotną gwarancję dla sfery praw i interesów osób biorących udział w tym postępowaniu. Od prawidłowości doręczenia niejednokrotnie uzależniona jest prawidłowość całego postępowania administracyjnego, a w rezultacie prawidłowość wydanego rozstrzygnięcia. Istotnym elementem instytucji doręczenia jest wymóg dokonywania poręczeń pism za pokwitowaniem³⁶.

Zgodnie z art. 39 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu. Treść tego przepisu, a zwłaszcza jego pierwsza część, niewątpliwie jest spójna z założeniami domyślnej cyfrowości podmiotów publicznych³⁷, o której mowa była wcześniej. Jednocześnie ustawodawca wskazuje, że obowiązkiem organu w pierwszej kolejności powinno być doręczenie pisma w sposób określony w tym przepisie, a dopiero później w sposób przewidziany w art. 39 § 2 i § 3 k.p.a. Można w związku z powyższym przyjąć, że zasada oficjalności doręczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym zmodyfikowana została w ten sposób, że priorytetowe ma być dostarczenie pism na adres do doręczeń elektronicznych w ramach PURDE³⁸ oraz że doręczenie elektroniczne ma priorytet nad doręczeniem tradycyjnym³⁹.

³⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 15.10.2021 r., I SA/Kr 823/21, LEX nr 3254039. Zob. też Wyrok WSA w Poznaniu z 2.07.2019 r., III SA/Po 166/19, LEX nr 2692502; Wyrok WSA w Poznaniu z 6.02.2019 r., II SA/Po 1048/18, LEX nr 2705660.

³⁶ Wyrok NSA z 23.11.2017 r., I OSK 1503/17, LEX nr 2412499. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu przyjął, że „obowiązek dokonywania wszelkich doręczeń z urzędu spoczywa na organie prowadzącym postępowanie administracyjne. Zasada ta znajduje zastosowanie w każdym postępowaniu, niezależnie od jego struktury podmiotowej” (Wyroku WSA we Wrocławiu z 28.04.2022 r., III SA/Wr 683/21, LEX nr 3460119).

³⁷ Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 61, [w:] Doręczenia elektroniczne...*, 2021, s. 448.

³⁸ P. Gacek, *Doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych jako podstawowy sposób doręczenia pism w procedurze administracyjnej – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12, s. 81.

³⁹ D.J. Kościuk, *Realizacja zasady oficjalności...*, s. 42.

3.2. Przesłanki doręczenia pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej w k.p.a.

Dopuszczalność wykorzystania PUH do doręczeń pism w ogólnym postępowaniu administracyjnym wynika z art. 39 § 2 k.p.a. Zgodnie z jego treścią w przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1 (na adres do doręczeń elektronicznych przy wykorzystaniu PURDE), organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem: 1) przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 u.d.e., albo 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Na tle powyższego przepisu rodzi się pytanie, czy organ administracyjny posiada jakąkolwiek swobodę przy wyborze sposobów doręczenia określonych w art. 39 § 2 k.p.a. Należy bowiem zwrócić uwagę, że ustawodawca rozdzielił owe sposoby doręczenia spójnikiem „albo”, a zatem zastosował tutaj alternatywę rozłączną (wykluczającą), co prowadzi do pierwszej konstatacji, iż wybór jednego sposobu doręczenia wyklucza drugi.

Odpowiedź na powyższe pytanie, jak się wydaje, nie jest jednolicie przyjmowana w literaturze przedmiotu. Na przykład zdaniem Wilbrandt-Gotowicz przywołany przepis nie wskazuje, który rodzaj doręczenia ma pierwszeństwo, jak również, czy jego wybór zależy od uznania organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie. Autorka podkreśla przy tym, że organ może nie zdecydować się na doręczenie pism w ramach PUH, jeśli uzna, że drugi sposób doręczenia okaże się bardziej efektywny⁴⁰. Z kolei w ocenie Andrzeja Wróbla „organ nie ma [...] swobody wyboru jednego z tych dwóch sposobów doręczenia, gdy przedmiotem doręczenia jest pismo w postaci elektronicznej. Podobnie w przypadku, gdy doręczane jest pismo w postaci papierowej, organ może je doręczyć wyłącznie przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy”⁴¹.

Wydaje się, że na tle powyższych poglądów można przyjąć stanowisko kompromisowe. W przypadku, gdy przedmiotem doręczenia w ogólnym postępowaniu administracyjnym ma być pismo przyjmujące postać dokumentu elektronicznego, które dodatkowo opatrzone zostało kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub pieczęcią elektroniczną (np. decyzja administracyjna), to organ nie ma swobody wyboru sposobu doręczenia. Zobligowany jest w takiej sytuacji do doręczenia pisma przy wykorzystaniu PUH. W odwrotnym przypadku, gdy ów dokument elektroniczny został wprawdzie wytworzony, ale nie został jeszcze podpisany (np. mamy do czynienia z projektem

⁴⁰ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 61*, s. 452.

⁴¹ A. Wróbel, *Komentarz do art. 39*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX/el.

decyzji, postanowienia lub wezwania), to można przyjąć, że wybór sposobu doręczenia pozostawić należy organowi administracji publicznej, który decyduje o najbardziej efektywnym dla toku postępowania sposobie doręczenia.

Należy odnotować, że dokonywanie doręczeń przy wykorzystaniu PUH powinno odbywać z uwzględnieniem przepisów Rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym⁴² oraz Regulaminu świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej⁴³. Przede wszystkim należy w tym miejscu wyrazić zdumienie i wątpliwość, że doprecyzowanie zasad dokonywania doręczeń przy wykorzystaniu PUH nastąpiło w drodze rozporządzenia wykonawczego. Wątpliwość ta związana jest przede wszystkim z tym, że przepisy o doręczeniach, na co już zwrócono uwagę, mają w istocie charakter gwarancyjny⁴⁴. Rozporządzenie zaś – z uwagi na swój (wykonawczy, doprecyzowujący) charakter – nie daje pewności i stabilności uregulowanych w nim kwestii; ma przede wszystkim stanowić konkretyzację norm ustawowych, a także zapewnić realizację ustawy upoważniającej⁴⁵. Znamienne jest również to, że w przepisach r.p.u.h. nie uregulowano takich zagadnień, jak np. fikcja prawna doręczenia korespondencji (pism) przy wykorzystaniu PUH (na wzór art. 44 k.p.a.). Stąd też powstają wątpliwości co do relacji pomiędzy k.p.a. a u.d.e., zwłaszcza że w pierwszej ze wskazanych ustaw odniesienie do PUH ma miejsce tylko w art. 39 § 2 pkt 1. Rodzi się także pytanie, czy w związku z tym, że w przypadku PUH, mając *de facto* do czynienia z doręczaniem pisma w postaci tradycyjnej przesyłki listowej, do przyjęcia skutków doręczenia można stosować przepisy r.p.u.h., a zwłaszcza § 7 ust. 1 i ust. 2⁴⁶. Odpowiedź na to pytanie jawi się jako niezwykle istotna, zwłaszcza

⁴² Rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym, Dz.U. 2021, poz. 1503 [dalej: r.p.u.h.].

⁴³ Regulamin świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej, t.j. obowiązujący od 23.01.2023 r., https://bip.poczta-polska.pl/wp-content/uploads/Regulamin_PURDE_i_PUH_v.2.0.pdf (3.06.2023) [dalej: regulamin]. Regulamin ten został przyjęty przez operatora wyznaczonego, którym jest obecnie Poczta Polska SA, na podstawie art. 54 u.d.e.

⁴⁴ Wątpliwości te podnosi również A. Skóra, *Komentarz do art. 50, [w:] Doręczenia elektroniczne...*, 2023, s. 337.

⁴⁵ B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, *Monografie*, LEX/el., rozdział IV.3. oraz cytowana tam literatura i orzecznictwo.

⁴⁶ Zgodnie z § 7 ust. 1 r.p.u.h. w przypadku stwierdzenia nieobecności adresata lub innej osoby uprawnionej do odbioru przesyłki listowej rejestrowanej w oddawczej skrzynce pocztowej, o której mowa w Ustawie z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, lub gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata umieszcza się zawiadomienie o podjętej próbie doręczenia przesyłki rejestrowanej w ramach publicznej usługi

wobec braku jakichkolwiek wskazówek interpretacyjnych dotyczących § 7 r.p.u.h. Rodzi się także wątpliwość, czy nie chciano, aby wskazany przepis stanowił *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksowej. Mimo podniesionych wątpliwości przyjęć należy jednak, że pierwszeństwo w tym zakresie winny mieć przepisy k.p.a. Stwierdzenie to opiera się na podstawowym założeniu, że rozporządzenie wykonawcze nie powinno modyfikować przepisów ustawowych.

4. Wnioski

Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza dotycząca publicznej usługi hybrydowej jako instrumentu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu i usprawniania ogólnego postępowania administracyjnego pozwala na wyprowadzenie kilku zasadniczych wniosków.

Na zdecydowanie pozytywną ocenę zasługuje uregulowanie w ustawie o doręczeniach elektronicznych, obok publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, publicznej usługi hybrydowej, rozumianej jako usługa pocztowa, która polega na konwersji dokumentu elektronicznego pochodzącego z adresu do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego na tradycyjną przesyłkę listową. W założeniu tego typu usługa jak najbardziej może stanowić – w dalszej perspektywie – instrument przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu. Pozytywnie należy również ocenić fakt, że ustawodawca wyszedł z założenia, iż nie każda osoba fizyczna (podmiot niepubliczny) musi lub chce posiadać adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych.

Wątpliwości budzi jednak fakt uregulowania w r.p.u.h. tak istotnych zagadnień dotyczących doręczenia korespondencji przy wykorzystaniu PUH, jak postępowanie operatora wyznaczonego w przypadku nieobecności adresata przesyłki polegające na pozostawieniu temuż zawiadomienia o podjętej próbie doręczenia przesyłki rejestrowanej w ramach PUH oraz o możliwości jej odbioru we wskazanej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w terminie siedmiu dni od dnia pozostawienia zawiadomienia. Jak bowiem wielokrotnie wskazano, przepisy traktujące o doręczeniach

hybrydowej oraz o możliwości jej odbioru we wskazanej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w terminie siedmiu dni od dnia pozostawienia zawiadomienia. Z kolei, jak wynika z § 7 ust. 2 r.p.u.h., w przypadku niezgłoszenia się adresata lub innej osoby uprawnionej do odbioru przesyłki listowej rejestrowanej w terminie określonym zgodnie z ust. 1 operator wyznaczony przekazuje powtórne zawiadomienie o możliwości jej odbioru w terminie 14 dni, licząc od dnia następującego po dniu pozostawienia pierwszego zawiadomienia.

mają charakter gwarancyjny, stąd też nie powinny one stanowić przedmiotu regulacji rozporządzenia wykonawczego.

Inne wątpliwości dotyczą relacji pomiędzy u.d.e. a k.p.a. Uznać należy, że dopuszczenie w k.p.a. możliwości doręczania pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej było naturalną konsekwencją. Zabrakło jednak, jak się wydaje, doprecyzowania sposobu doręczenia owych pism przy wykorzystaniu PUH. Chodzi tutaj przede wszystkim o to, że doręczeniu podlega *de facto* tradycyjna przesyłka listowa, a zarówno jedna, jak i druga ustawa nie pozwalają precyzyjnie ustalić, czy za dopuszczalne można uznać stosowanie przepisów r.p.u.h. do doręczania pism w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W niniejszej pracy uznano, że pierwszeństwo w tym zakresie winny mieć przepisy k.p.a.

Postulować należy doprecyzowanie wzajemnych relacji pomiędzy u.d.e. a k.p.a., a zwłaszcza jednoznacznego wypowiedzenia się przez ustawodawcę, jak należy postępować w sytuacjach tak bardzo istotnych z punktu widzenia adresata, jak np. jego nieobecność i rodzące się z tym obowiązki operatora pocztowego (wyznaczonego) w zakresie pozostawiania zawiadomienia o niemożności doręczenia pisma. Wydaje się, że w związku z tym, iż doręczeniu podlega tradycyjna przesyłka listowa, zastosowanie mogłyby mieć obecne już przepisy k.p.a., a zwłaszcza art. 44.

Kolejna wątpliwość dotyczy tego, czy doręczaną korespondencję powinno się traktować jako pismo nadane przez organ administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego ogólnego, czy też tylko jako wydruk komputerowy pisma nadanego w formie dokumentu elektronicznego, do którego dołączono wydruk dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej albo potwierdzenie, że integralność oraz pochodzenie dokumentu elektronicznego od podmiotu publicznego zostały zapewnione z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej (por. art. 46 ust. 3 u.d.e.). Z powyższym wiąże się inne pytanie: czy uznanie, że doręczeniu nie podlega pismo, tylko jego komputerowe odwzorowanie, rodzi skutek w postaci dopuszczalności zastosowania przepisów § 7 ust. 1 i ust. 2 r.p.u.h. w zakresie czynności podejmowanych przez operatora wyznaczonego w przypadku nieobecności adresata? Odpowiedzi na te oraz inne pytania pozostają kwestią otwartą, ale wymagającą, prędzej czy później, jednoznacznego wyjaśnienia.

Bibliografia

- Adamczyk M., *Korespondencja elektroniczna z organem administracji publicznej w okresie przejściowym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 7-18, <https://doi.org/10.31648/sp.8483>.
- Castells M., *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*, przeł. T. Hornowski, Poznań 2003, *Nowe Horyzonty*.
- Czarnecka M., Kelm H., Koczur W., *Wykluczenie cyfrowe seniorów w zakresie korzystania z usług społecznych w Polsce w dobie demograficznego starzenia się ludności*, „Optimum. Economic Studies” 2023, nr 1, s. 89-106, <https://doi.org/10.15290/oes.2023.01.111.06>.
- Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, A. Skóra, B. Kwiatek (red.), Warszawa 2023, *Komentarze Praktyczne*.
- Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), Warszawa 2021, *Komentarze Praktyczne*.
- Drábková T., *Doručování ve správním řízení se zaměřením na elektronické formy komunikace*, Praha 2017.
- Gacek P., *Doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych jako podstawowy sposób doręczenia pism w procedurze administracyjnej – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12, s. 79-94.
- Gaj M., Laprus-Bałuka T., Zaborowska A., *Prawo pocztowe. Komentarz*, Warszawa 2017, *Krótkie Komentarze Becka*, Legalis.
- Korzeniowska-Polak A., *Zasada oficjalności doręczeń w postępowaniu administracyjnym i jej realizacja*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, t. 20, nr 3, cz. 3, s. 17-28.
- Kościuk D.J., *Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8, s. 40-47, <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2021.8.5>.
- Kwiatek B., *Komentarz do art. 39*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, t. 1, M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), Warszawa 2020, LEX/el.
- Lipnicka M., Lipnicki A., Wojczyk S., *Przyczyny i sposoby przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu*, „Zeszyty Naukowe. Studia Informatica” 2015, nr 37, s. 75-88, <https://doi.org/10.18276/si.2015.37-06>.
- Łaszczycza G., [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 3: *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, G. Łaszczycza, A. Matan (red.), Warszawa 2021, s. 696-697.
- Skóra A., Kardasz P., Szelągowska K., *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, A. Bochetyn, J.H. Szlachetko (red.), Gdańsk 2020.
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, *Monografie*, LEX/el.
- Syp S., *Komentarz do art. 2*, [w:] *Prawo pocztowe. Komentarz*, M. Chołodecki, A. Piszcz, T. Skoczny (red.), Warszawa 2018, *Komentarze Becka*, Legalis.
- Szuma J., [w:] W. Sawczyn, J. Szuma, *Doręczenia w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, Wrocław 2014, *Administracja Publiczna. Biblioteka*.

- Understanding the Digital Divide*, Paris 2001, *OECD Digital Economy Papers*, no. 49, <http://dx.doi.org/10.1787/236405667766>.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3(34), s. 398-413, <https://doi.org/10.15584/actaires.2021.3.29>.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Transformacja e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022, nr 8, s. 265-283, <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.22.015.16791>.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 39*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX/el.

CZEŚĆ III

**PERSPEKTYWY ROZWOJU CYFROWYCH USŁUG
PUBLICZNYCH W EUROPIE**

PART III

**PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF DIGITAL
PUBLIC SERVICES IN EUROPE**

MIOMIRA P. KOSTIĆ¹

DEVELOPMENT OF SMART CITIES AND ON-LINE PUBLIC SERVICES DUE TO QUALITY OF THE CITIZENS' CRIMINAL POLICY PROTECTION²

ABSTRACT: The term *smart city* was first used in the nineties of the 20th century, and then the focus was on the application of innovative technologies as part of modern infrastructure within cities. Nowadays, a smart city means an instrumented, interconnected and intelligent city. European cities are not sufficiently tolerable, inclusive or productive for the needs of the modern age. Smart cities of the present and future should improve social life, but also, for example, the organization of public transport. In addition, the policy of developing smart cities should prevent difficulties rather than find ways to solve them. The aging of the European population, the integration of migrants, social exclusion and the unsustainability of the natural environment, as well as unemployment, delinquency and a weak local economy are seen as pressing difficulties. Human and social ecology describes the relationships between people who share the same habitat or local territory, and these relationships are clearly related to the

¹ Full Professor Miomira P. Kostić, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia, <https://orcid.org/0000-0002-1802-7733>.

² This work is the result of theoretical research as work on the project, financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, according to Contract No. 451-03-47/2023-1/200120, February 3, 2023. The parts of this paper, related to the subject issue, in the form of an oral communication, was presented at the International Scientific Conference "Law Before the Challenges of the Modern Age", held on April 13-14, 2018, at the Faculty of Law of the University of Niš.

character of the territory itself. It is, in fact, learning about social structure in relation to the local environment. So sociologists, in the later years of the 20th century, included ecology in studies of social development and the evolution of human institutions, and widely incorporated that concept from the domain of natural sciences into the domain of social sciences. Representatives of the Chicago School of Criminology, in the concept of ecological theory, argued that there is a connection between school absenteeism, younger adult offenders, child mortality, tuberculosis, mental disorders, as well as other factors, such as the level of delinquency and criminality of adults and minors. The development of smart cities, by itself, will not eliminate delinquency. Therefore, it is necessary to consider a special concept of crime prevention, which would primarily refer to the prevention of criminal behavior within a community, within the city.

KEYWORDS: smart city, delinquency, ecological theory, delinquent area, prevention, population.

ROZWÓJ INTELIGENTNYCH MIAST I INTERNETOWYCH USŁUG PUBLICZNYCH A JAKOŚĆ OCHRONY LUDNOŚCI ŚRODKAMI POLITYKI KRYMINALNEJ

ABSTRAKT: Terminu *smart city* użyto po raz pierwszy w latach dziewięćdziesiątych XX w., a następnie skupiono się na zastosowaniu innowacyjnych technologii w ramach nowoczesnej infrastruktury miast. W dzisiejszych czasach *smart city* oznacza wyposażone w odpowiednie narzędzia oraz łączność inteligentne miasto. Europejskie miasta nie są wystarczająco tolerancyjne, inkluzywne ani produktywne na potrzeby współczesności. Inteligentne miasta teraźniejszości i przyszłości powinny usprawniać sferę życia społecznego, ale także organizację np. transportu publicznego. Ponadto polityka rozwoju inteligentnych miast powinna zapobiegać trudnościom, a nie tylko znajdować sposoby ich rozwiązywania. Starzenie się społeczeństwa europejskiego, integracja migrantów, wykluczenie społeczne lub nierównoważony charakter środowiska naturalnego, a także bezrobocie, przestępczość i słaba gospodarka lokalna są postrzegane jako palące trudności. Ekologia człowieka/społeczna opisuje relacje między ludźmi, którzy dzielą to samo siedlisko lub terytorium lokalne, a relacje te są wyraźnie związane z charakterem samego terytorium. W rzeczywistości jest to nauka o strukturze społecznej w odniesieniu do lokalnego środowiska. Tak więc socjologowie w późniejszych latach XX w. włączyli ekologię do badań nad rozwojem społecznym lub ewolucją instytucji ludzkich i szeroko przenieśli tę koncepcję z dziedziny nauk przyrodniczych do dziedziny nauk społecznych. Przedstawiciele Chicago School of Criminology w koncepcji teorii ekologicznej argumentowali, że istnieje związek pomiędzy: beczynnością szkolną, młodocianymi przestępcami, śmiertelnością dzieci, gruźlicą, zaburzeniami psychicznymi, a także innymi czynnikami a poziomem wykroczeń i przestępczości dorosłych i nieletnich. Rozwój inteligentnych miast sam w sobie nie wyeliminuje przestępczości. W związku

z tym konieczne jest rozważenie szczególnej koncepcji jej przeciwdziałania, która odnosiłaby się przede wszystkim do zapobiegania zachowaniom przestępczym w obrębie społeczności, w obrębie miasta.

SŁOWA KLUCZOWE: inteligentne miasto, przestępczość, teoria ekologiczna, zaległy obszar, zapobieganie, populacja

1. Introduction

The questions included in the explanations of criminal phenomenology refer, among other things, to the dynamics of criminality, which unites the changes in the extent of criminality as a mass social phenomenon at a certain period of time and in a certain space. In addition to the dynamics of overall crime, it is possible to observe and statistically monitor the dynamics of certain forms of crime: economic, political, property, juvenile delinquency and women's crime, or, on the other hand, study the regional distribution of different types of crime on a global and national scale (the geography of crime), in certain national and state areas, and in cities and villages, that is, in certain parts of a city (the ecology of crime in urban settlements).³ Particularly in the study of ecology,⁴ crime is also emphasized in classic textbook literature in the field of sociology, one of whose prominent representatives is Anthony Giddens, who uses the term crime ecology to highlight the influence of local conditions on the distribution of crime in rural and urban areas.⁵ The study of regional characteristics of crime, as one of the most important areas of interest in criminal phenomenology,⁶ is traditional, criminological study in a socio-spatial sense and includes two central questions: the explanation of the spatial distribution of delinquency and explanation of the spatial

³ S. Konstantinović-Vilić, V. Nikolić-Ristanović, M. Kostić, *Kriminologija [Criminology]*, Niš 2009, p. 30.

⁴ The term "ecology" is taken from physical science and refers to the study of the adaptation of plant and animal organisms to the external environment. Cities are also distributed territorially according to the "natural order" through the processes of competition, invasion and replacement, i.e., similar processes that take place in biological ecology.

⁵ A. Giddens, *Sociologija [Sociology]*, Belgrade 2005, p. 586.

⁶ S. Konstantinović-Vilić, V. Nikolić-Ristanović, M. Kostić, *Kriminologija [Criminology]*, Niš 2013, p. 94.

distribution of delinquents. Also, the study of the spatial distribution of antisocial behavior was added to these topics⁷ at the city and village level.⁸

In recent domestic criminological literature,⁹ when explaining the phenomenological characteristics of crime, the premise that “it is a basic and long-established criminological truth that the level of crime is higher in urban than in rural areas” is already stated in introductory texts.¹⁰ On the other hand, criminologists, with a gender-oriented approach, point to the gender perspective of a longstanding controversy, according to which “the urban lifestyle, no matter how hard it was, influenced the emancipation of women more than rural life or life in suburban households.”¹¹ Empirical research shows that crime and delinquency increase with the process of urbanization. Illich¹² believes that due to immediate industrial development, numerous dangers threaten modern urbanites. Industrial growth, which exceeds its limits, threatens one’s right to connect with the environment in which one was born and threatens one’s right to autonomy in action.

Apart from the phenomenological approach to the ecology of crime, in criminal etiology, another important area of criminology, ecological theory stands out as one of the basic explanations within the direction of criminal sociology. The ecological

⁷ As an illustration of this scientific attitude in criminology, a journalist’s research on suicides in Serbia, conducted at the beginning of the 20th century and published in the daily newspaper “Politika” in 1929, can be cited: “From January 1, 1919 to December 31, 1928, there were In Belgrade, there are 285 male suicides and 225 female suicides. Regarding the number of suicides, the following general rules apply: firstly, that the number of suicides in cities is regularly, everywhere and always (two to three times) higher than in the countryside, and secondly, that suicides are more numerous in larger cities than in smaller ones. In Belgrade, on the other hand, from 1806 to 1900, calculated per 100,000 inhabitants (because Belgrade really had only 59,750-65,598 of them at that time), there would have been 18 suicides, and in the rest of pre-Cuman Serbia, for the same period of time and for the same number of students, there were only 4 suicides. From 1919 to 1928, there were 30-33 suicides per 100,000 population in Belgrade.” *Svake godine ubija se sve više ljudi u Beogradu [Every Year More and More People Are Killed in Belgrade]*, Dnevni list [Daily newspaper] “Politika”, Saturday 13 April 1929, year 26, no. 7526, p. 7.

⁸ A.E. Bottoms, *Place, Space, Crime, and Disorder*, 2007, p. 530 [in:] *The Oxford Handbook of Criminology*, M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner (eds.), Oxford 2007, pp. 528-574.

⁹ M. Kostić, S. Konstantinović-Vilić, *Razlike u fenomenološkim obeležjima kriminaliteta na selu i kriminaliteta u gradu [Differences in the Phenomenological Features of Crime in the Countryside and Crime in the City]* [in:] *Selo u tranziciji [A Village in Transition]*, XIV Međunarodni naučni skup: „Vlasinski susreti 2008“, Belgrade-Vlasotince 2008, pp. 482-495.

¹⁰ D. Cressey, *Delinquency, Crime and Differential Association*, chap. 3, The Hague 1964 [in:] *The Oxford Handbook...*, pp. 528-574.

¹¹ E. Wilson, *The Sphinx in the City: Urban Life, The Control of Disorder, and Women*, Berkeley 1992 [in:] *The Oxford Handbook...*, p. 528.

¹² I. Illich, *Selbstbegrenzung, Ronjohlt*, Reinbek bei Hamburg 1980, p. 88 [in:] I. Cifrić, *Socijalna ekologija [Social Ecology]*, Zagreb 1989, p. 104.

school in criminology tends to explain crime as a function of social change, which occurs in accordance with changes in the environment. In other words, according to the definition written by Reid,¹³ the ecological school is an approach, or teaching, of the quantitative relationship between geographic phenomenon and crime.

The aforementioned issues have been extensively discussed in criminological literature with an emphasis on the field of victimology, as well as on research in the field of criminal policy. However, all the mentioned examples, along with available illustrations of the endless reading of published results of theoretical and empirical research in criminology, still do not emphasize the appearance of a smart city as a concept of a different quality of life, in the present or in the future. The topics covered by the approach of the criminological retro-perspective do not mean that new searches for the quality of life for human beings in urban agglomerations are not already visible now.

In the second decade of the 21st century, in the literature in the field of social and humanistic sciences, as well as technical and technological sciences, it is stated that even 20 years ago the concept of a smart city found a significant place in discussions in the aforementioned scientific fields, where it was also determined to be an internationally oriented direction of lifestyle change in cities.¹⁴

The principles of action and decision-making at the level of urban living require changes in the global framework. There is a claim that European cities are not sufficiently sustainable, inclusive or productive enough for the needs of modern people. Financial crises or mistakes in decision-making policy in many areas of life should teach citizens how to design new principles of living.¹⁵ In her book *The Death and Life of Great American Cities*, Jane Jacobs, one of the most famous philosophers of urban life today, wrote: "Cities have the ability to offer something to everyone, only and only when they are created by everyone."¹⁶

On the other hand, recalling retro-criminological writings turns the attention of criminologists to the contemporaneity of classical themes, as well as the observations made from their theoretical and empirical studies, that the history of human

¹³ S. T. Reid, *Crime and Criminology*, New York 2003, p. 120.

¹⁴ V. Albino, U. Berardi, R. M. Dangelico, *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives*, "Journal of Urban Technology" 2015, vol. 22, no. 1, p. 3.

¹⁵ *Smart Cities Citizen Innovation in Smart Cities Baseline Study*, http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/SMART_CITIES/documents_media/SmartCities_BaselineStudy_01.pdf (18.01.2018).

¹⁶ W. D. Eggers, J. Guszczka, M. Greene, *Making Cities Smarter: How Citizens' Collective Intelligence Can Guide Better Decision Making*, 23 January 2017, <https://www2.deloitte.com/insights/us/en/deloitte-review/issue-20/people-for-smarter-cities-collective-intelligence-decision-making.htm> (25.08.2018).

civilization, as Morris points out, “is largely assessing man’s effort to free himself from the constraints imposed by his natural environment; not only can he now practically live and work under all possible climatic conditions, but he can inhabit vast urban agglomerations which, since they cannot support themselves, can survive in terms of ingenious technology and efficient transport.”¹⁷

However, what has resulted, Morris further argues, is that humans have created their own new environment which, in turn, begins to manifest its own limitations in relation to other humans. A large city or a suburb can set limits on human activity which, although derived from a very different sense, are no less real than those set in the past, in relation to mountains and rivers, deserts and oceans. Acknowledging the existence of diversity between urban and rural lifestyles is an appreciation of the underlying association between behavior patterns and local community characteristics.

There are many definitions of a smart city. Examples of different conceptual approaches lead to the replacement of the word “smart” with the words “intelligent” or “digital,” thus indicating the inconsistency of the name. Originally, in the 1990s the use of the name “smart city” implied the incorporation of information technologies into the urban environment. However, this proved to be too narrow a definition. The meaning of the definition of a smart city is in the way the city is managed, with an emphasis on the role of social capital and relationships between people in urban development.¹⁸

2. Urban criminology as part of urban sociology

From the very beginnings of the development of criminology as an independent science, socio-spatial analyzes of crime from the first half of the 19th century stand out, with the fact that for the purposes of modern criminological explanations, works from the period between the two world wars are usually considered, while the contribution of the Chicago School has not been neglected in sociology.

The study of the spatial distribution of criminality within cities led to the creation of the term “delinquent area,” which represents a natural area that exists in the city, such as a ghetto, which arises in the process of urbanization and development and is significant for its characteristic patterns of antisocial behavior. Within the boundaries of a delinquent area, delinquent or criminal behavior is expected among its residents. This affects the development of a hostile attitude towards the social services

¹⁷ T. Morris, *The Criminal Area*, London 1971, p. i.

¹⁸ V. Albino, U. Berardi, R. M. Dangelico, *Smart Cities: Definitions, Dimensions...*, p. 4.

and the police, and therefore forms a kind of cultural enclave that separates it from the rest of the city. The formal features of the delinquent area are usually manifested as physical depravity, overcrowding and mobility of the population, mainly towards industrial and commercial zones. On the other hand, social characteristics are mostly reflected in a small number of informal social control services, as a result of which the norms of behavior accepted by the wider society persist.¹⁹

The concept of a delinquent area comes directly from the concept of a natural area in ecological theory, and the epithet “delinquent” refers to the dominant pattern of behavior expressed by a large number of residents of that area. Human, or social, ecology is viewed through the study of spatial and temporal relationships between human beings that are influenced by the selective, transferable and adaptive forces of the environment.²⁰ The term human ecology²¹ is analogously taken from botany, a sub-discipline of plant ecology.²² Regardless of the early works from the second half of the 19th century, which indicate the relationship between the environment and delinquent behavior, it should be emphasized that the development of the modern criminology of the environment, i.e., interest in studying the relationship between crime and the environment, began to increase starting in the 1970s until today. Official statistics at the time indicated a sharp increase in the volume of crime, particularly by hostile young males who lived in high-rise buildings in inner-city areas. At the same time, dissatisfaction grew among scientists and politicians, caused by looking for the cause of crime within the individual, while the feminist movement focused on issues of victimization, which neared the newly developed theory of leftist realism.²³

Civil society, in its essence, implies social involvement, political equality, solidarity, trust, tolerance and strong social life. In this sense, following these basic assumptions, Putnam determined the meaning of the idea of social essentiality: “Given

¹⁹ T. Morris, *The Criminal...*, p. 19.

²⁰ E. Bottoms, *Place, Space, Crime...*, p. 530.

²¹ *Ibidem*, p. 531.

²² Ecology is a term from the field of biology and was first used in 1878 by the German biologist and philosopher Ernst Haeckel (Ernst Haeckel, 1878). The Dane Warming (Eugenius Warming, 1895) brought this term much closer to the social sciences in his book *Plant Communities* (1895), by drawing attention to the fact that different types of plants tend to grow together and, similar to human societies, have a temporal beginning, experiential changes and finally enter a period of decline, during which they are gradually replaced by other plants. This is exactly the form of manifestation of the dynamic aspect of ecology which perhaps brought it closest to the field of sociology. So sociologists, in the later years of the 20th century, included ecology in studies of social development or the evolution of human institutions and widely incorporated that concept from the domain of natural sciences into the domain of social sciences. T. Morris, *The Criminal...*, p. 3.

²³ S. Jones, *Criminology*, Oxford 2008, p. 102.

that physical essentiality refers to physical objects, and human essentiality refers to what an individual possesses, social essentiality refers to the connections between individuals – the social network and to the norms of reciprocity and trust that arise from it. In this sense, social relevance is closely related to what some call ‘civic power’. The difference is that social essentialism pays attention to the fact that social power is most powerful when it is embedded in a web of consciousness of reciprocal social relations. A society composed of virtuous but isolated individuals is not necessarily rich in social significance.”²⁴ This means that interaction allows people to build social communities, to surrender to each other and to “put the social fabric together” themselves. The awareness of belonging to the experience of social networking can bring people many advantages.

Essentially, the idea that social importance can function as “social glue” that strengthens integration and cohesion among people, on the one hand, but it can also provide a “conceptual tool that policy makers can develop when promoting strong societies.”²⁵ Nevertheless, in many political debates, unanimous views have been expressed that the connections between social importance and economic and human importance is often underdeveloped. The sources of social importance are insufficiently distinguished from welfare and the favorable circumstances that result from it. As some criminologists note: “The concentration of multiple forms of what constitutes harm tends to diminish shared expectations for collective action, especially that involving children.”²⁶

Urbanism, as a way of life, does not include questions related to the internal differentiation of cities to that extent, but rather to the form of social existence within them. The epithet “urban” with the word “world” does not only refer to the proportion of the total population living in cities. Sociologists believe that “the effects that cities exert on the social life of a person are greater than what the percentage of the population in cities indicates; because the city is not only the place of residence and work of modern man, but also the driving center of all economic, political and cultural life, which brought the most remote communities of the world into the sphere of its activity and united different areas, peoples and activities into a kind of cosmos.”²⁷

²⁴ R. Putnam, *Social Capital and Civic Community*, 2007, http://infed.org/mobi/robert-pCutnam-social-capital-and-civic-community/#_Social_capital (25.08.2018).

²⁵ A. Crawford, *Crime Prevention and Community Safety*, 2007, p. 885, [in:] *The Oxford Handbook...*, pp. 866-909.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ L. Wirth, *Urbanism As a Way of Life*, “American Journal of Sociology” 1938, vol. 44, no. 1, p. 2.

One of the first detailed comparisons of rural and urban populations was made by Ibn Khaldun in the 14th century. This famous Arab historian compared life in the city with the life of nomadic tribes. He argued that nomads are characterized by good behavior, honesty and courage, while evil, corruption, lies and cowardice are widespread in the city, and likewise the city causes rot, disables initiative and makes people alienated and weak.²⁸ This polarized view of the impact of cities on the quality of social life was maintained until the 18th century, at the time of the emergence of large urban agglomerations, but such understandings, with almost the same strength of arguments, extend to the present day.²⁹

In writings dealing with the analysis of the change from a rural to an urban way of life, the example of Britain is most often highlighted, as it was the first country affected by the process of industrialization, so it developed very early from a rural to an urban environment. In 1800, less than 20% of the British population lived in towns and cities of more than 10,000 inhabitants. In that same year, about 1.1 million people lived in London, and by the beginning of the 20th century that number grew to 7 million. Giddens draws a parallel with the situation in the U.S. during the same period, noting that the U.S. was then mostly a rural country, compared to the leading European countries. Between 1800 and 1900, New York's population rose from 60,000 to 4.8 million.

The process of the expansion of cities is connected with the increase in the number of inhabitants due to natural growth, but also with the migration of the population from villages and smaller towns, as well as from the poor to economically richer countries or regions. Internal migration between the countryside and the city are especially characteristic of Europe. The rural population immigrated, and is immigrating, to cities primarily because the possibility of employment in rural areas is less, but also because of the obvious advantages of cities, where the streets are "paved with gold," because financial and industrial power is concentrated in them.³⁰

Therefore, it was important to briefly point out the beginnings of the study of human ecology in criminology, although they date back to the 19th century, so the use of the term modernism of human ecology really reflects the relevance of already

²⁸ M. Clinard, *Sociology of Deviant Behavior*, New York 1969, p. 98.

²⁹ Some authors are of the opinion that cities are the embodiment of the "virtue of civility", dynamism and cultural creativity. According to them, cities provide the greatest opportunities for economic and cultural development, as well as a comfortable and satisfying life. Others describe the city as a smoky hell, filled with aggressive and distrustful crowds and where crime, violence and corruption flourish. A. Giddens, *Sociologija*, p. 585.

³⁰ *Ibidem*.

expressed opinions related to the study of the relationship between the environment and human behavior, whether allowed or not.

In the period between the 1920s and 1940s, a number of criminologists in the U.S. presented ideas in their works that were the basis of theoretical and empirical research within urban sociology. The Chicago School, created as a result of the development of these ideas, has two of its concepts: one is the ecological approach to urban analysis, which was designed by Robert Park, and the other is urbanism as a way of life, presented by Wirth.³¹ Park's work had an immediate impact on a large number of American sociologists, as well as on the theory devised by Clifford Shaw and presented in the book *Delinquency Areas*.³² Representatives of the Chicago School sought to explain the relationship between ecology and crime in Chicago. They viewed the city as a living, growing, organic whole, and different areas in the city as means to achieve different functions. Studies on different areas of Chicago, where high crime rates and other forms of deviant behavior occurred, indicated that even the world of deviance is characterized by different social roles, which are determined and stratified by the rules that are imposed.

The concept of the park began with the consideration of social changes and their consequences on the immigrant population. From the 1860s, immigrants from all over Europe began to settle in the Midwestern United States. The speed and strength of social changes and the dramatic difficulties associated with the emergence of cultural conflict were social facts that were difficult not to notice, and which had an impact on the later formulation of sociological theories.³³ A "natural area" is part of the core concept of the city. This area consists of blocks of buildings and inevitable subcommunities, from where clustered urban areas rise. From the idea of the ecological approach formulated in this way, it can be concluded that natural areas are products of forces that continuously act in such a way that they exert their influence on the usual distribution of the population and function within the urban complex. Natural areas bear this epithet because they are not planned and because the order that is seen is not the result of any design, but rather the manifestation of tendencies inherent in the urban situation, tendencies that require control and correction.³⁴

³¹ *Ibidem*.

³² T. Morris, *The Criminal...*, p. 3.

³³ *Ibidem*.

³⁴ B. D. Smith, *A Presentation of the Urbanization and Human Ecology Theories of Robert Ezra Park*, Atlanta University Center, Robert W. Woodruff Library 1975, p. 8, <http://digitalcommons.auctr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3601&context=dissertations> (28.08.2018).

City characteristics, social changes and the distribution of people and their actions were observed by representatives of the Chicago School through the prism of a concentric circle. The concentric circle theory divides the city into five zones. The city center is Zone 1, or the central business district. This area is characterized by light manufacturing, small trade and commercial entertainment. Zone 2, which surrounds the central business district, is a transit zone from residence to work. This part of the city is popular with people who make their money legally and live in very expensive, luxury apartments. Zone 3 is an area of working-class housing that is less “spoiled” than the transit zone and populated largely by “workers whose economic status allows them to afford many of the comforts, even some form of luxury, that the city has to offer.”³⁵ Zone 4, the area of the middle class, is widely populated by professionals, priests, small business owners and managers. On the outer edge of the city is Zone 5, or the area of transient population. This zone includes satellite towns and suburbs. Many of its residents leave the area during the day and go to the city to work.

According to the opinion represented by Park, the key area for explaining criminality/delinquency is Zone 2, i.e., the transit zone. Due to the relocation of jobs to this zone it is becoming an undesirable place to live. Housing is deteriorating; the legitimate way of life in that area is changing. People who could afford it are moving out and there is no progress in improving housing without government financial assistance. The population in the towns is stratified by economic status and occupations. People with low incomes, usually unskilled workers, live in Zone 2, and this often leads to racial and ethnic segregation. This zone is characterized by: warehouses, pawnshops, cheap theaters, restaurants, as well as a complete breakdown in the application of the usual institutional methods of social control. Therefore, researchers have hypothesized that crime, vice and other types of deviance will continue to occur in such socially disorganized environments.³⁶

Clifford R. Shaw and Henry D. McKay, primary researchers in the concept of ecological theory, argued that there is a connection between school absenteeism, juvenile delinquency, child mortality, tuberculosis, mental disorders, as well as other factors and the level of delinquency and criminality of adults.³⁷ They pointed out that “there is not a single instance in which there is no intertwining between these elements... Based on the facts presented, it is clear that delinquency is not an isolated phenomenon.”³⁸

³⁵ S. T. Reid, *Crime...*, p. 121.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ B. Petrović, M. Gorazd, *Kriminologija [Criminology]*, Sarajevo 2008, p. 120.

³⁸ S. T. Reid, *Crime...*, p. 121.

From certain criticisms of these explanations, however, it is clear that Shaw and McKay did not claim that Zone 2 causes crime, but warned that a cause-effect relationship should not be assumed simply because of the high correlation between existing variables. Regardless of the fact that Zone 2 may attract or even gather criminals, the next explanation for the high crime rate may be related to the lower performance of members of formal social control. It may be that the police who will have to make a lot more arrests in Zone 2 than in other zones.

3. Contemporary context – crime prevention in the city/modern city

The development of attitudes and understandings about crime prevention, or according to some authors the preventive mentality,³⁹ went through many stages, turns and innovations, “which began to outline the terrain, focus and technologies of prevention.”

It is necessary to emphasize that the term “crime prevention” is a widely used concept with rather freely defined meanings that are in use. For some authors, this term refers to the conventional operation of criminal justice. Again, others such as Dijk and Waard argue for a definition that helps to focus alternative or special crime prevention programs. Therefore, they emphasize that crime prevention is “a set of all personal initiatives and state policies, to a greater extent than the retribution of criminal law, with the aim of reducing the damage caused by actions that the state incriminates as criminal acts.”⁴⁰ This definition also includes programs for reducing the fear of crime, since fear can also be seen as damage caused by crime; then – victim assistance programs – because they can be seen as a form of damage control as well as preventive police activity, such as ongoing supervision and treatment or training of current and ex-offenders. The investigation and conduct of criminal proceedings against perpetrators, punishment and execution of conventional sentences are excluded from this definition of crime prevention.

Comprehensiveness responds to numerous issues of crime prevention, however, they must also refer to the characteristics of the emergence of human settlements. Those settlements have always strived to ensure the safety, security and well-being of citizens in terms of design and proximity to the availability of water, food and meeting other vital needs. Safety and security have always been important issues, historically speaking, from early prehistoric times and cave life, all the way to the emergence of

³⁹ A. Crawford, *Crime Prevention...*, p. 870.

⁴⁰ J. M. Dijk, J. Waard, *A Two-Dimensional Typology of Crime Prevention Projects, Criminal Justice Abstracts*, 1991, p. 483, <https://pure.uvt.nl/portal/files/987925/TWO-DIME.PDF> (29.08.2018).

medieval and modern cities. However, with the development of new technologies, settlements have become suitable for reflecting new and growing threats aimed at the improvement and well-being of the population's life.

These threats appeared alongside the processes of urbanization and industrialization, as well as through the accelerated unplanned expansion of cities under the influence of capitalism, which resulted in overpopulation, pollution, poverty, disease, crime and anomie.⁴¹ Added to this description is the fact that cities have become "containers" of infinite difficulties, on the one hand, as well as places that steal vitality, excitement and enjoyment of life, on the other. Paraphrasing Shakespeare, Calvino writes: "It is the same with cities as with dreams: everything that is imagined can be dreamed, and even the most unexpected dream is a rebus that hides desire, or vice versa, fear. Cities, like dreams, are made of desires and fears, and when the thread of their speech is secret, their rules are absurd, their perspective is fickle, and everything is a cover-up for something else."⁴²

The theory of crime prevention through the appearance of the environment is based on the simple idea that crime originates in part from opportunities found in the physical environment. This leads to the conclusion that it would be possible to change the physical environment so that crime is less likely to occur.⁴³

There are three separate approaches or theories that go under the basic name of crime prevention theory through the appearance of the environment. The original variant and the very name of the theory are linked to the criminologist C. Ray Jeffery, who published a book in 1971 in which he criticizes sociologically oriented criminologists because they consider only those factors of a social nature as the causes of crime, while ignoring both biological determinants and determinants originating from the environment. Therefore, this criminologist states that prevention should be focused on biological factors (brain damage, for example) and eliminating opportunities for committing crimes.

⁴¹ L. Wirth, *Urbanism as a Way...*, p. 2.

⁴² I. Calvino, *Invisible Cities*, 1972, [in:] P. Cozens, *Crime Prevention Through Environmental Design in Western Australia: Planning for Sustainable Urban Futures*, "International Journal of Sustainable Development and Planning" 2008, vol. 3, no. 3, p. 272-292, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.521.5510&rep=rep1&type=pdf> (29.08.2018).

⁴³ R. Clarke, *Theoretical Background to Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) and Situational Prevention*, 1989, Paper presented at the Designing Out Crime: Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) convened by the Australian Institute of Criminology and NRMA Insurance and held at the Hilton Hotel, Sydney, 16 June 1989, pp. 1-7, <https://pdfs.semanticscholar.org/fcf7/b40f588fdd5dfe4e089eb34864d9323d5344.pdf> (16.06.1989).

Another approach to this theory is the that of “defended space,” related to Jane Jacobs,⁴⁴ who made serious criticisms of postwar urban planning, emphasizing its destructive component in relation to the natural processes of order within a neighborhood. Nevertheless, Oscar Newman⁴⁵ is considered its founder, whose thought developed on the basis of criticism of the views expressed by Jane Jacobs. Newman was able to identify architectural solutions that would discourage crime and strengthen preventive social control. Hence, the theory of defended space is “a model for a residential environment that prevents crime by creating the physical appearance of a social structure that defends itself.”⁴⁶ Newman argued that architectural form can unleash a latent sense of territory and community among residents, so that these features become integral parts of what residents appropriate as part of their responsibility for maintaining a safe environment and for well-being of life within it. Newman identified several components of good environmental design that encourage a network of social control: territoriality, constant surveillance, appearance and surroundings. Essentially, territoriality requires a physical space that separates areas of control, while constant surveillance requires a form of buildings that allows and facilitates easy observation of territorial areas.

Post-World War II mass housing projects displaced important processes of social control. In their place there was a “swelling” of “undefended space,” which included anonymous footpaths, passageways, corridors in which there are stairs from the ground floor to the top floor of the house, elevators and long dark passages, all easily accessible. They thereby created “confusing” areas that belong to no one, that no one takes care of and no one supervises.⁴⁷ These theses were sharply criticized by criminologists and other sociologically oriented scientists, who accused him of “environmental determinism” and an overly simplistic explanation of human behavior based on territorial behavior in animals.⁴⁸

The third approach to this theoretical determination arose from criminological research on situational prevention, which was carried out at the request of the British government in the 1970s. It would be a general approach to reduce the opportunities for committing any form of crime which occurs anywhere, such as: airplane hijack-

⁴⁴ J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York 1992.

⁴⁵ O. Newman, *Defensible Space: People and Design in the Violent City*, London 1972, p. 3 [in:] *The Oxford Handbook...*, p. 875.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ R. Clarke, “Situational” Crime Prevention: Theory and Practice, “The British Journal of Criminology” 1980, vol. 20, no. 2, p. 136.

ings, theft of welfare funds, making harassing phone calls, violence in cafes, domestic violence, as well as committing any form of blood and sexual offences, and which were committed by persons who would not ordinarily be said to be delinquent.⁴⁹

The dynamic, based on the risk of offending, is also evident in some prevention programs at the community level. Since a high level of crime often coexists with a high level of victimization, such programs can be “solved” by targeting the most vulnerable social groups, in the sense that crime prevention is focused on “repeat victimization.” This may lead to bias, but not necessarily eliminate the stigmatization of potential in such programs. Communities can develop a reputation that in the extreme is difficult to eliminate, as places lose their appeal to live in.

Contrary to the assumptions related to a strictly communitarian approach, it is emphasized that “more community” is not equated in any simple way with “less crime.” A local community and the normative values shared by its members can be extremely criminogenic. Strong social ties, networks of mutual relationships and mutual trust form the very essence of organized crime, gang culture and hate crimes. On the contrary, a lack of strong social and community ties do not inevitably lead to noncompliance with behavioral norms. Areas with a low crime rate, in which a high level of civilized behavior is expressed, do not always show the characteristics of closeness of its inhabitants, connectedness and mutual support.

Assumptions about the nature of the community and the relationship between the community and the perpetrators create dilemmas about the implementation of prevention strategies. But there is no reason that would justify not applying the previous experiences in the prevention of crime in the smart city, while devising a way to connect technical achievements and way of life in a smart city.

Crime prevention within a smart city is necessarily connected to the use of the most modern technical achievements. An example is the developed countries of the world, not only western Europe and the American continent, but also Asia. In the Republic of Korea, the concept of crime prevention in smart cities has taken root in several urban agglomerations. In the city of Namyangju, with a population of about 650,000, the promotion of the smart city project is continuously carried out, starting from 2008 until 2020, primarily in the area of reducing carbon emissions in urban transport, which is used by over 60% of the population. Along with the regulation of traffic, so that optimal intersections in the routes of bus arrivals and departures are monitored via mobile phones, the issue of the safety of senior citizens using public transport also arose. The latest devices of modern technology for crime prevention are installed on

⁴⁹ *Ibidem*, p. 137.

public transport routes and bus stops, with bells for emergency activation of crime prevention centers. These systems are accompanied by the appropriate way of installing street lighting, as well as traffic signals, in order to use the road infrastructure as efficiently as possible.⁵⁰

4. Conclusion

In criminological literature it is noted as paradoxical that the modern focus on communities appeared at a historic moment in which the decline of the relevance of communities as a source of strong connection between its members is empirically observed. In most of the political rhetoric aimed at the prevention of crime within a community there is the frequent expression of “slippage” between the community, the meaning of which has long been lost, and the community, as the point around which modern democratic institutions are built. The ideals of a community – reciprocity, intimacy and trust – seem to have an inappropriate connotation in today’s understandings of individuality, freedom and mobility.

Accordingly, community-based initiatives sometimes tend to hold unrealistic expectations of what a community can do to reduce crime. The crime prevention literature even points to the danger of communities becoming a party around which individuals and groups can be mobilized to take greater responsibility for their own well-being and safety. This abdication of responsibility by the state has implications for where the cost of providing security should lie in the same measure as the blame for failure. With the development of the security market and increased funding for additional security patrols in communities, there is concern that some communities will have to do better in how they carry that burden, while others may be criticized for their inability to prevent crime.

Focusing on communities bearing the burden of prevention raises a much more important question: to what extent are complementary aspects of the community and society of the same rational range of management or differentiation and potential level of management competence? Justice in one community does not mean social justice. Certain solutions within a community tend to be particular and local, with little regard for the external and wider social environment. Well-defended local communities may have the purpose of locating crime to less well-defended residential areas. Or, as some

⁵⁰ S. K. Lee et al., *International Case Studies of Smart Cities*, 2016, p. 1, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7724/International-Case-Studies-of-Smart-Cities-Namyangju-Republic-of-Korea.pdf?sequence=1> (15.09.2018).

criminologists claim, “the safety of one community can be at the expense of another.” Therefore, it would be desirable that security as a public good is not transformed into a local or exclusive good. Therefore, community security is much less of a misnomer if it offers a space for political and ethical collective security, which together is much more than an individual security initiative.

Bibliography

- Albino V., Berardi U., Dangelico R. M., *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives*, “Journal of Urban Technology” 2015, vol. 22, no. 1, <http://dx.doi.org/10.1080/10630732.2014.942092>.
- Bottoms E., *Place, Space, Crime, and Disorder*, 2007 [in:] *The Oxford Handbook of Criminology*, M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner (eds), Oxford 2007.
- Calvino I., *Invisible Cities*, 1972 [in:] P. Cozens P., *Crime Prevention through Environmental Design in Western Australia: Planning for Sustainable Urban Futures*, “International Journal of Sustainable Development and Planning” 2008, vol. 3, no. 3, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.521.5510&rep=rep1&type=pdf>.
- Clarke R., *Theoretical Background to Crime Prevention through Environmental Design (CPTED) and Situational Prevention*, 1989, Paper presented at the Designing Out Crime: Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) convened by the Australian Institute of Criminology and NRMA Insurance and held at the Hilton Hotel, Sydney, 16 June 1989, <https://pdfs.semanticscholar.org/fcf7/b40f588fdd5dfe4e089eb34864d9323d5344.pdf>.
- Clarke R., “Situational” Crime Prevention: Theory and Practice, “The British Journal of Criminology” 1980, vol. 20, no. 2, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a047153>.
- Clinard M., *Sociology of Deviant Behavior*, New York 1969.
- Crawford A., *Crime Prevention and Community Safety* [in:] *The Oxford Handbook of Criminology*, M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner (eds), Oxford 2007.
- Cressey D., *Delinquency, Crime and Differential Association*, The Hague 1964 [in:] *The Oxford Handbook of Criminology*, M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner (eds), Oxford 2007.
- Dijk J. M., Waard J., *A Two-Dimensional Typology of Crime Prevention Projects*, *Criminal justice abstracts*, 1991, <https://pure.uvt.nl/portal/files/987925/TWO-DIME.PDF>.
- Svake godine ubija se sve više ljudi u Beogradu* [Every year more and more people are killed in Belgrade], Dnevni list [Daily newspaper] „Politika“, Saturday, 13 April 1929, year 26, no. 7526.
- Eggers W.D., Guszczka J., Green M., *Making Cities Smarter: How Citizens’ Collective Intelligence Can Guide Better Decision Making*, 23 January 2017, <https://www2.deloitte.com/insights/us/en/deloitte-review/issue-20/people-for-smarter-cities-collective-intelligence-decision-making.htm>.
- Gidens E., *Sociologija*, Belgrade 2005.
- Illich I., *Selbstbegrenzung, Ronjohlt*, Reinbek bei Hamburg 1980 [in:] I. Cifrić, *Socijalna ekologija* [Social Ecology], Zagreb 1989.
- Jacobs J., *The Death and Life of Great American Cities*, New York 1992.

- Jones S., *Criminology*, Oxford 2008.
- Konstantinović-Vilić S., Nikolić-Ristanović V., Kostić M., *Kriminologija [Criminology]*, Niš 2013.
- Konstantinović Vilić S., Nikolić Ristanović V., Kostić M., *Kriminologija [Criminology]*, Niš 2009.
- Kostić M., Konstantinović-Vilić S., *Razlike u fenomenološkim obeležjima kriminaliteta na selu i kriminaliteta u gradu [Differences in the Phenomenological Features of Crime in the Countryside and Crime in the City]* [in:] *Selo u tranziciji [A Village in Transition]. XIV Međunarodni naučni skup: „Vlasinski susreti 2008“*, Belgrade–Vlasotince 2008.
- Lee S. K. et al., *International Case Studies of Smart Cities: Namyangju, Republic of Korea*, 2016, <https://doi.org/10.18235/0000415>.
- Morris T., *The Criminal Area*, London 1971.
- Newman O., *Defensible Space: People and Design in the Violent City*, London 1972 [in:] *The Oxford Handbook of Criminology*, M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner (eds), Oxford 2007.
- Petrović B., Gorazd M., *Kriminologija [Criminology]*, Sarajevo 2008.
- Putnam R., *Social Capital and Civic Community*, 2007, http://infed.org/mobi/robert-putnam-social-capital-and-civic-community/#_Social_capital.
- Reid S. T., *Crime and Criminology*, New York 2003.
- Smart Cities Citizen Innovation in Smart Cities Baseline Study*, http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/SMART_CITIES/documents_media/SmartCities_BaselineStudy_01.pdf.
- Smith B.D., *A Presentation of the Urbanization and Human Ecology Theories of Robert Ezra Park*, Atlanta University Center, Robert W. Woodruff Library 1975, <http://digitalcommons.auctr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3601&context=dissertations>.
- Wilson E., *The Sphinx in the City: Urban Life, The Control of Disorder, and Women*, Berkeley 1992 [in:] *The Oxford Handbook of Criminology*, M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner (eds), Oxford 2007.
- Wirth L., *Urbanism as a Way of Life*, “American Journal of Sociology” 1938, vol. 44, no. 1, <https://doi.org/10.1086/217913>.

IRYNA FYSHCHUK¹

STRENGTHENING MUNICIPALITIES' RESILIENCE AGAINST CYBER ATTACKS IN UKRAINE

ABSTRACT: A full-scale war was preceded by cyberattacks on the websites of public authorities in Ukraine in the spring of 2022. Joint efforts between IT professionals from the public and private sectors have produced positive experience and resilience in resisting cyberattacks. Ukraine's ongoing decentralization process created new administrative-territorial system, where municipalities acquired more functions and responsibilities. This transformational period involves a weaker governance structure that is highly vulnerable to cyberattacks. Strengthening municipalities' resilience in Ukraine during the ongoing war refers to the ability of a community to manage itself with cyberattack challenges and to overcome change and crisis. The resilience of a municipality should be to understand, and capacity to respond against cyberattacks and describe institutional structures should be developed at the local level. Leadership is one of the key elements of municipal resilience at the local level. Furthermore, Ukraine's accession to the Digital Europe 2027 Programme could potentially provide municipalities with better funding for cybersecurity implementation and move closer to EU standards. The Digital Europe Programme is available through other EU programs, such as Connecting Europe Facility for digital infrastructure and the Recovery and Resilience Facility, to which Ukrainian municipalities will be able to apply.

KEYWORDS: municipalities, resilience, cyberattacks, cybersecurity, digitalization, decentralization, public administration

¹ Iryna Fyshchuk, Scholar at Risk Fellow, Associate Professor, University of Agder, Department of Political Science and Management, Norway, <https://orcid.org/0000-0002-7645-3490>.

WZMACNIANIE ODPORNOŚCI GMIN NA ATAKI CYBERNETYCZNE NA UKRAINIE

ABSTRAKT: Wojnę na pełną skalę poprzedziły cyberataki na strony internetowe władz publicznych na Ukrainie, z którymi wiosną 2022 r. zetknęły się gminy. Wspólne wysiłki specjalistów IT z sektorów publicznego i prywatnego przyniosły pozytywne doświadczenia i podniosły odporność w zakresie przeciwstawiania się cyberatakam. Trwający proces decentralizacji Ukrainy stworzył nowy system administracyjny i terytorialny, w którym gminy otrzymały więcej funkcji i obowiązków. Ten okres transformacji wiąże się ze słabszą strukturą zarządzania, bardzo podatną na cyberataki. Wzmocnienie odporności gmin na Ukrainie podczas trwającej wojny odnosi się do zdolności społeczności do radzenia sobie z wyzwaniami związanymi z atakami cybernetycznymi oraz do przewyższania trudności wynikających ze zmian i kryzysu. Odporność gminy powinna polegać na zrozumieniu i rozwinięciu na poziomie lokalnym zdolności do reagowania na cyberataki oraz opisanie zajmujących się cyberbezpieczeństwem struktur instytucjonalnych. Przywództwo jest jednym z kluczowych elementów odporności gmin na poziomie lokalnym. Ponadto przystąpienie Ukrainy do programu „Cyfrowa Europa 2027” mogłoby potencjalnie zapewnić gminom lepsze finansowanie wdrażania cyberbezpieczeństwa i zbliżenie się do standardów UE w tym zakresie. Program „Cyfrowa Europa” jest dostępny za pośrednictwem innych programów UE, takich jak instrument „Łącząc Europę”, dotyczący infrastruktury cyfrowej, oraz Instrument na rzecz odbudowy i zwiększania odporności. O środki z tych programów będą mogły ubiegać się ukraińskie gminy.

SŁOWA KLUCZOWE: gminy, odporność, cyberataki, cyberbezpieczeństwo, cyfryzacja, decentralizacja, administracja publiczna

1. Introduction

Rapid development information and telecommunication technologies and the rising dependence on these systems has led to increased risks for these infrastructures,² including cyber attacks, as numerous examples have shown.³ The Ukrainian case is not an exception, but attention is even more intensified at the moment, since the country is undergoing war and cyber attacks are becoming more frequent, especially on the

² M. Baram, *Resilience and Essential Public Infrastructure* [in:] *Exploring Resilience. A Scientific Journey from Practice to Theory*, S. Wiig, B. Fahlbruch (eds), Cham 2019, pp. 33-40.

³ B. W. Wirtz, J. C. Weyerer, *Cyberterrorism and Cyber Attacks in the Public Sector: How Public Administration Copes with Digital Threats*, “International Journal of Public Administration” 2017, vol. 40, no. 13, pp. 1085-1100.

websites of municipal authorities, as they have less funding and therefore less attention and protection, which poses a threat to the resilience of communities.⁴

Cyber attacks are a type of terror attacks, as they are directed against public authorities or private companies and concerned with obtaining sensitive information; disclosing and threatening publication, or self-publication, of information about the functioning of the information infrastructure of the state; the capture of mass media channels for the purpose of misinformation dissemination and to gain access to the administrative rights of the company that administers the sites.⁵ For example, during 13-14 January there was a global hacker attack on Ukrainian government websites. The websites of the Ministry of Education and Science, the Ministry of Foreign Affairs, the State Emergency Service, the Cabinet of Ministers, the Ministry of Energy and “Diya” (a mobile application developed by the Ministry of Digital Transformation of Ukraine for Ukrainian citizens) were not working. The attack presented a step towards the imminent Russian invasion on February 24.

Destructive attacks are a component of Russian wartime cyberoperations. Cyberattacks continue and threaten the well-being of the civilian population. The combination of cyber-physical attack was aimed at disrupting the functioning of the Ukrainian government and the army, undermining the public's faith in these institutions, damaging objects of critical infrastructure and causing irreversible catastrophic consequences.

Decentralization of public authorities is a mechanism that ensures the sustainable development of regions of the state on the basis of the legislative and regulatory transfer of functions, powers and budgets from the central executive bodies to local self-government.⁶ The development of the state and the decentralization situation is a transfer of powers and resources to lower levels of public administration. In addition, decentralization stands out as one of the forms of the development of democracy, which allows the state and its institutions to expand local self-government. Also, decentralization allows to activate the population to make decisions and implement them for their own needs and interests. Furthermore, decentralization narrows the sphere of influence of the state on society, replacing it by self-regulation mechanisms

⁴ A. Duit, *Resilience Thinking: Lessons for Public Administration*, “Public Administration” 2016, vol. 94, no. 2, pp. 364-380.

⁵ R. V. Bondarenko, *Кібератаки як одна з форм кібертероризму [Cyberattacks as a Form of Cyber Terrorism]*, “Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Технічні науки” 2021, Том 32 (71), Ч. 1, № 1. 2021, С. 45-50.

⁶ В. П. Гордієнко, М. Л. Оніщенко, І. С. Мальонкіна, *Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його трансформації в Україні*, “Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка” 2019, № 3, С. 83-89.

developed by society itself, which reduces the expenses of the state and taxpayers for the maintenance of the state apparatus.

A review of the literature proves that significant scientific interest researchers study various aspects of decentralization of the modern state, the challenges and problems of the decentralization processes and administrative and territorial reform. R. Rhodes and M. Bevir have determined the general methodological principles of the theory of decentralization by proposing the “distinctive interpretive theory.”⁷ Some scientists mentioned that successful implementation of decentralization depends on strengthening the potential of local bodies power and the government’s capacity for assistance and support for decentralization.⁸ It is important that local authorities and communities make the most of their territorial features even if they are unfavorable.⁹

2. Resilience in municipalities and organizational difficulties

Resilience is very multidisciplinary, and each discipline has put forward its own definitions and central bibliographic references. Regarding methodological approaches, case studies received the highest rating and surveys were given the least preference: “as a resilience-based research area has developed, the focus is becoming more empirically focused,” and there is a wide space for theoretical developments.

Over the past decades, resilience has been defined and used in different ways and in several scientific and practical fields. The term derives from the Latin verb *salire* (to climb or jump) and in particular from its extension, *resilire*, meaning to jump back or recoil.¹⁰ Resilience thinking refers to the study of complex, interconnected and new models of relations between subjects and their respective subjects.¹¹ Bhamra states that “regardless of context, the concept of sustainability is about achieving stability in the functioning of an element or system.”¹² Table 1 shows the definitions of resilience

⁷ H. Wagenaar, *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*, London–New York 2014.

⁸ C. Dyer, P. Rose, *Decentralisation for Educational Development? An Editorial Introduction*, “Compare” 2005, vol. 35, no. 2, pp. 105–113.

⁹ O. Mikuš, M. Kukoč, M. Jež Rogelj, *The Coherence of Common Policies of the EU in Territorial Cohesion: A Never-ending Discourse? A Review*, “Agricultural Economics” 2019, no. 65, pp. 143–149, https://agricecon.agriculturejournals.cz/artkey/age-201903-0005_the-coherence-of-common-policies-of-the-eu-in-territorial-cohesion-a-never-ending-discourse-a-review (12.10.2023).

¹⁰ A. Zolli, A. M. Healy, *Resilience: Why Things Bounce Back*, New York 2012.

¹¹ K. Grove, *Resilience*, New York 2018.

¹² R. Bhamra, *Organisational Resilience: Concepts, Integration, and Practice*, Boca Raton 2016, p. 18.

from different perspectives – individual, organizational, sociotechnical systems and multilevel governance.

Table 1. Definitions of Resilience

Author	Context	Definition
Coutu ¹³	Individual	Resilient individuals possess three common characteristics: an acceptance of reality, a strong belief that life is meaningful and the ability to improvise.
McDonald ¹⁴	Organizational	Adapting to the requirements of the environment and being able to manage the environment's variability
Schaffer and Schneider ¹⁵	Sociotechnical systems	Protect a system's integrity by strengthening links to other systems and tolerating or even fostering structural changes
European Commission (2019) ¹⁶	Multilevel governance	The ability to face shocks and persistent structural changes in such a way that social well-being is preserved without compromising the heritage of future generations

Source: Own elaboration.

In recent years, resilience has been the subject of numerous studies, and a quick search on Google Scholar showed a large number of references, about 294,000, on “municipality resilience,” which means that there is a great demand for studying and analyzing ways of resilience in society. Scholars within the fields of environmental studies, science and psychiatry were rather prominent (Table 2).

¹³ D. L. Coutu, *How Resilience Works*, “Harvard Business Review” 2002, vol. 80, no. 5, pp. 46-56.

¹⁴ N. McDonald, *Organisational Resilience and Industrial Risk* [in:] *Resilience Engineering: Concepts and Precepts*, E. Hollnagel, D. D. Woods, N. Leveson (eds), Aldershot 2006, pp. 155-179.

¹⁵ A. Schaffer, M. Schneider, *Towards a Responsible Resilience* [in:] *Handbook on Resilience of Sociotechnical Systems*, M. Ruth, S. Goessling-Reisemann (eds), Cheltenham 2019, pp. 9-29.

¹⁶ European Commission, *Resilience*, 2019, <https://ec.europa.eu/jrc/en/research/crosscutting-activities/resilience> (12.10.2023).

Table 2. Resilience papers (title) by disciplinary domain

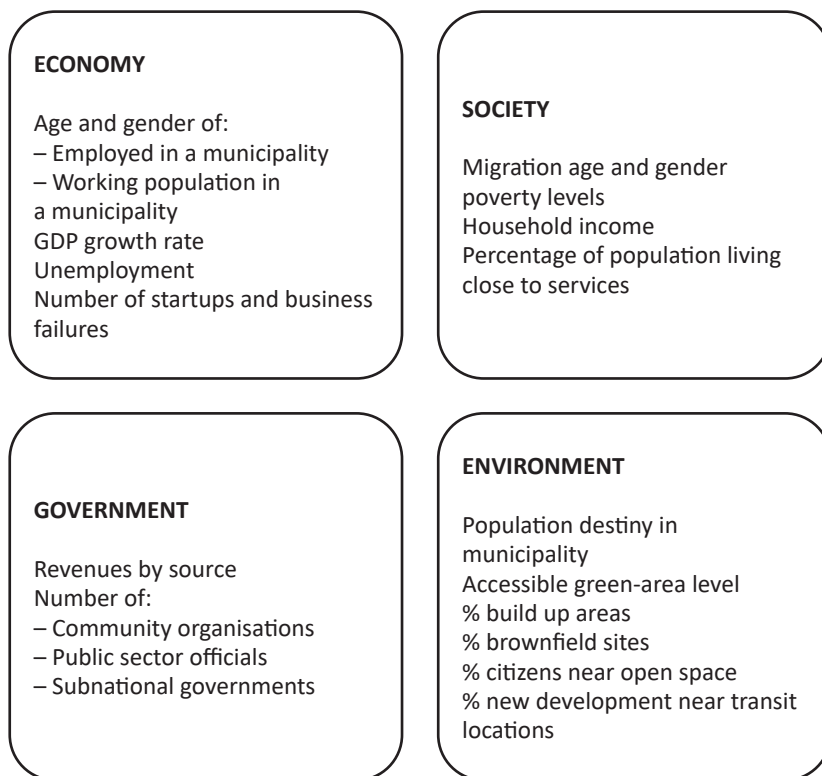
Psychiatry – 1,914	Environmental studies – 1,354	Engineering electrical electronic – 950	Ecology – 914
	Public, environmental occupational, health – 1,175	Neurosciences – 809	Clinical psychology – 663
Environmental sciences – 1,446	Psychology, multidisciplinary – 1,151	Water resources – 732	

Source: elaborated based on M. L. Frigotto, M. Young, R. Pinheiro, *Resilience in Organizations and Societies: The State of the Art and Three Organizing Principles for Moving Forward* [in:] *Towards Resilient Organizations and Societies A Cross-Sectoral and Multi-Disciplinary Perspective*, R. Pinheiro, M. L. Frigotto, M. Young (eds), Cham 2022, pp. 3-40.

There is no clear solution in the literature regarding ways to strengthen community resilience. The paucity of empirical research and the diversity of disciplines involved hinder and complicate the development and understanding of ways to enhance municipality resilience.

At the same time, the general opinion is that after determining the components of the municipality's resilience, their improvement will lead to the development of its potential. Measuring resilience in a municipality can include four pillars (Picture 1):

- Economy, which will analyse the age and gender of employed people in a municipality and the working population in a municipality, GDP growth rate in a municipality, unemployment, number of startups and business failures;
- Society, where migration age and gender poverty levels will be reviewed – household income and percentage of population living close to services;
- Government, where the analysis will be carried out according to the revenues by source, number of community organisations and public sector officials;
- Environment, where population destiny in a municipality will be analysed, accessible green-area level, percentage of buildup areas, percentage of brownfield sites, percentage of citizens near open space and percentage of new development near transit locations.

Picture 1. Measuring resilience in a municipality

Source: Own elaboration.

The concept of community resilience is discussed at many levels.¹⁷ According to Canyon,¹⁸ the focus of increasing resilience to change should be to understand and develop capacity at the local level to adapt, respond and describe institutional structures. One of the key elements of community resilience at the local level is leadership.¹⁹

¹⁷ G.A. Wilson, *Community Resilience, Globalization, and Transitional Pathways of Decision-Making*, "Geoforum" 2012, vol. 43, no. 6, pp. 1218-1231.

¹⁸ D. V. Canyon, F. M. Burkle, R. Speare, *Managing Community Resilience to Climate Extremes, Rapid Unsustainable Urbanization, Emergencies of Scarcity, and Biodiversity Crises by Use of a Disaster Risk Reduction Bank*, "Disaster Medicine and Public Health Preparedness" 2015, vol. 9, no. 6, pp. 619-624.

¹⁹ O. Cohen et al., *Community Resilience, Globalization, and Transitional Pathways of Decision-making*, "Technological Forecasting and Social Change" 2017, vol. 121, August, pp. 119-125.

In recent years resilience, which generally refers to a system's ability to withstand stresses and shocks, has been widely adopted by international and national organizations as an imperative policy and very important element. It seems that every system, every organization, and municipalities in particular, can and should be resilient, with an extension to research on municipality resilience, particularly as it relates to understanding those factors that enable proactive community responses to change. Community resilience is often defined in terms of physical infrastructure, economic resources, and community capacities and capabilities necessary to respond adversity.²⁰

In a broader context, some organizations have described resilient communities as having taken "intentional action to enhance the personal collective capacity of its citizens and institutions to respond to, and influence the course of social and economic change."²¹ They contend that communities must develop their capacity to respond to adversity in ways that draw upon those internal resources and competencies needed to manage changes.²² Tobin²³ further elaborates on this theme and suggests several practical steps that communities might pursue to secure greater resilience capacity. These include:

- Reducing exposure to geophysical events through structural and nonstructural measures;
- Reducing the vulnerability of all members of the community, especially those politically or economically marginalized;
- Ensuring that commitments to long-term sustainability goals stay at the forefront of all community planning efforts;
- Ensuring that high-level support and political "buy-in" and cooperative arrangements are in place with agencies and political leaders, embracing partnerships and cooperation across the various levels of government and organizations.

Resilience tends to arise when smaller municipalities cooperate and benefit from scaling up through the costs of „shared” services, and when governance arrangements

²⁰ D. Paton, D. Johnson, *Disasters and Communities: Vulnerability, Resilience and Preparedness*, "Disaster Prevention and Management" 2011, vol. 10, no. 4, pp. 270-277.

²¹ Centre for Community Enterprise (CCE), *The Community Resilience Manual: A Resource for Rural Recovery and Renewal*, 2000, http://communityrenewal.ca/sites/all/files/resource/P200_0.pdf (12.10.2023).

²² V. A. Sheppard, P. W. Williams, *Factors that Strengthen Tourism Resort Resilience*, "Journal of Hospitality and Tourism Management" 2016, vol. 28, September, pp. 20-30.

²³ G. A. Tobin, *Sustainability and Community Resilience: The Holy Grail of Hazards*, "Global Environmental Change. Part B: Environmental Hazards" 1999, vol. 1, no. 1, pp. 13-25.

minimize problems.²⁴ Three main mechanisms are suggested below, where the first relates to operating size, where many studies suggest that larger organizations withstand disruptions better than smaller entities.²⁵

The second mechanism is related to balancing the difficulties that different participants of the intermunicipal partnership experience unevenly. Kahn et al.²⁶ argued that in large multi-departmental organisations the same difficulties may not be equally felt in different parts, meaning that less affected departments can share the burden by reallocating resources to “hot spots.” The same argument applies even more to interorganizational cooperation, as variation in the degree of distress experienced and mitigation capacity will be even greater between organizations than within an organization.

A third mechanism is related to the commitment effect, a type of “lock-in”²⁷ that occurs when organizations adopt quasi-contractual agreements. Fearful of shirking or abandoning others,²⁸ intermunicipal partners establish governance mechanisms that seek to overcome commitment issues, reducing the potential for “poaching” and reallocation of resources for other purposes.

3. Peculiarities of cybersecurity in municipalities in Ukraine

According to the Digital Agenda for Ukraine, adopted in 2018, the government and the State Agency for the eGovernance of Ukraine laid the groundwork for the future. It was the main strategic document providing the direction for the Ukrainian government and the country's economic development. The Digital Agenda for Ukraine consists of seven main pillars, such as: (1) telecommunications and ICT infrastructure; (2) digital skills; (3) eMarket; (4) digital governance; (5) innovation and R&D; (6) trust and cybersecurity; and (7) benefits from ICT for society and economy.

²⁴ T. Elston, G. Bel, *Does Inter-Municipal Collaboration Improve Public Service Resilience? Evidence from Local Authorities in England*, “Public Management Review” 2023, vol. 25, no. 4, pp. 734-761.

²⁵ M. K. Linnenluecke, *Resilience in Business and Management Research: A Review of Influential Publications and A Research Agenda*, “International Journal of Management Reviews” 2017, vol. 19, no. 1, pp. 4-30.

²⁶ W. A. Kahn et al., *The Geography of Strain: Organizational Resilience as a Function of Intergroup Relations*, “Academy of Management Review” 2018, vol. 43, no. 3, pp. 509-529.

²⁷ F. Law, *Breaking the Outsourcing Path: Backsourcing Process and Outsourcing Lock-in*, “European Management Journal” 2018, vol. 36, no. 3, pp. 341-352.

²⁸ R. C. Feiock, *The Institutional Collective Action Framework*, “Policy Studies Journal” 2013, vol. 41, no. 3, pp. 397-425.

The trust and cybersecurity pillar lays down actions that can help to modernise Ukraine's national cybersecurity system, which can prevent cyberattacks in municipalities in Ukraine. The pillar includes, among others, the development of a frontline system against cyberthreats and technical vulnerabilities, enhancing protection from cyberthreats and the provision of learning courses on cybersecurity.²⁹

The "Cybersecurity" online course was created on the Zrozumilo platform, where municipalities can be engaged in training to improve their digital literacy.³⁰ The course is aimed at representatives of the public sector, especially representatives from municipalities, which provides an opportunity to strengthen personal and corporate cybersecurity and teach participants learn how to work correctly with your own gadgets, namely, to set up privacy and take security rules into account, as well as to be able to communicate without mobile phone networks and the Internet.

The structure of the course includes 10 lectures with practical tasks:

Lecture 1: Introduction. What is the course about?

Series 2: Auditing cybersecurity and personal data in Google accounts.

Series 3: Audit of cybersecurity and personal data in Facebook accounts.

Series 4: What are password managers and how can they be used?

Series 5: What should be paid attention to when choosing a messenger? Communication in Viber and Telegram.

Series 6: Communication on WhatsApp and Signal.

Series 7: Communicating in the absence of a cellular connection.

Series 8: Encrypting important documents.

Series 9: Backing up important documents.

Series 10: Protecting documents from online fraudsters.

On 5 September 2022, Ukraine joined the Digital Europe Programme 2027, which potentially provides municipalities with better funding to implement recommendations for cyber protection.³¹ The Digital Europe Programme (DIGITAL) is a new EU-funded programme focused on bringing digital technology to businesses, citizens and public administrations. It means that Ukrainian municipalities can integrate their digital possibilities according to EU standards.

²⁹ *Digital Public Administration Factsheet: 2022, Ukraine*, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/DPA_Factsheets_2022_Ukraine_vFinal.pdf (12.10.2023).

³⁰ *Кібербезпека для ГО*, <https://courses.zrozumilo.in.ua/courses/course-v1:eef+EEF-034+March2023/about> (12.10.2023).

³¹ European Commission, *The Digital Europe Programme*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme> (12.10.2023).

According to the Digital Europe Programme, the strategic funding will provide support in different five key projects, such as:

- Supercomputing,
- Artificial intelligence,
- Cybersecurity,
- Advanced digital skills,
- Ensuring wide use of digital technologies across the economy and society, including through digital innovation hubs.

Moreover, a planned budget of €7.5 billion (in current prices) aims to accelerate economic recovery and shape the digital transformation of Europe's society and economy, bringing benefits to everyone, but in particular to small and medium-sized enterprises. In addition, the Digital Europe Programme will not address these challenges in isolation, but rather complement the funding available through other EU programmes, such as the Horizon Europe programme for research and innovation, and the Connecting Europe Facility for digital infrastructure, the Recovery and Resilience Facility and the Structural Funds. Furthermore, it is a part of the next long-term EU budget and the Multiannual Financial Framework for 2021-2027, for which Ukrainian municipalities can apply.

In particular, the Ministry of Digital Transformation of Ukraine, in cooperation with ULEAD with Europe, started to conduct a series of digitalization events in an open format within the framework of the Smart Regions Community. This is a new initiative designed to coordinate digital transformation in the regions and in the municipalities, especially to share experiences, solve problematic issues, present digital products, and develop competencies. The plan of joint activities of the Ministry of Digital Transformation and "ULEAD with Europe" includes:

- Digital Community Leader: People driving digital transformation at a local level.
- How to plan digital transformations in municipalities?
- Open data: how to conduct an open data audit in municipalities?
- Design of digital services: needs, solutions, piloting.
- Cybersecurity: how to ensure data protection in municipalities?

On February 8, 2023, the following cybersecurity trainings were held in the Kozyn hromada of the Rivne region.³² Officials and the administrative staff of the municipality received information about cyber hygiene and the importance of the safe use of the Internet. The following information was provided during the training: protection of

³² *Кібербезпека: пам'ятки, інструкції, рекомендації*, <https://kozynska-gromada.gov.ua/kiberbezpeka-pamyatki-instrukcii-rekomendacii-14-30-02-10-03-2022/>.

online accounts and use of complex passwords that consist of upper- and lowercase letters, numbers and symbols. The issue of using the same password for multiple accounts was also discussed. It was proposed to set up two-factor authentication everywhere possible and then to log in to the account, in addition to the login and password to enter the confirmation code that comes by phone, email or corresponding application. It was noted that citizens shouldn't follow dubious hyperlinks because they can hide a phishing resource. Phishing requires attackers to obtain valuable data, including bank card details. Officials and the administrative staff were advised to download software and applications only from official sources, to use antivirus software, update their operating system on time and make backup copies in order not to lose important information.

“From February 24, 2022 to February 23, 2023, the team manually investigated 1,880 such incidents of cyber attacks. More than a quarter of them are attacks on local authorities and government organizations. Also, energy, the security and defense sector, telecommunications and software development, the financial sector, and logistics are among the industries that are most often targeted by cyberattacks,” said Volodymyr Kondrashov, spokesman for the State Special Forces of Ukraine.³³

In Ukraine there are cyberattacks on the official information resources of various municipalities. At the end of May 2023 a major failure occurred on the websites of the municipalities of the Uman region, located in the Cherkasy region in central Ukraine. The sites were not available to users or the owners and administrators themselves. Thus, on 25 May 2023, the websites of the following municipalities did not work: Ivankivska, Babanskaya, Butska, Dmitrushkivska, Zhashkivska, Ladyzhynska, Mankivska, Monastyryshchenska, Palanska, Khrystynivska. There was also no access to the website of the Uman District State Administration and the Uman District Council.³⁴ Hackers had launched a DDoS attack on the server.

A DDoS attack means sending attackers large volumes of traffic or data through the target network until the network is overloaded (“denial of service”). Typically, a DDoS attack grows through a single computer or the single central location of computers. A popular category of DDoS attack is distributed denial of service (DDoS

³³ *Понад чверть кібератак були спрямовані проти українського уряду та органів місцевої влади, 23.02.2023, <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3674096-ponad-cvert-kiberatak-buli-spramovani-proti-ukrainskogo-uradu-ta-miscevih-organiv-vladi.html>.*

³⁴ *Віртуальна шкода за поразки на фронті: триває кібератака на офіційні сайти громад Уманського району, 25.05.2023, <https://umannews.city/articles/289379/virtualna-shkoda-za-porazki-na-fronti-trivaye-kiberataka-na-oficijni-sajti-gromad-umanskogo-rajonu>.*

attack), which differs from a typical DDoS attack by the number of computers involved. These computers work together over the Internet to transmit traffic to target networks.³⁵

There are two options for organizing DDoS attacks:

- Botnet – infection of a certain number of computer programs that at a certain moment start making requests to the attacked server;
- Flash mob – agreement of a large number Internet users to begin to make certain types of requests to the attacked server.³⁶

On May 14, 2023, Vitaliy Nemerets, head of the Kakhov city military administration of the Kherson region, located in the south of Ukraine, announced on his Facebook page that the official account of the municipality had been hacked. On May 14, 2023, Vitaliy Nemerets, the head of the Kakhov city military administration of the Kherson region, also located in the south of Ukraine, announced on his Facebook page that the official account of the municipality had been hacked. As Nemerets noted, the hackers took possession of only public information, and there is no important, secret information there. The danger lies primarily in the fact that, on behalf of the hacked page, messages about illegal fundraising or information discrediting certain individuals, or the administration itself, may have been received.³⁷

In April 2022, the Sandworm hackers, allegedly a Russian cyber-military unit, attacked the company Vinnytsiaoblenergo, located in the Vinnytsia region, and tried to leave 1.5-2 million citizens without electricity. However, Ukrainian cyber actors successfully warded off this attack. Since then, Ukraine has repelled the enemy and holds the cyber front.³⁸ In the same period, the head of the Vinnytsia regional administration, Serhii Borzov, noted that cyberattacks were carried out on the websites of regional state administrations and municipalities of the region. Borzov noted that computer algorithms have learned to “revive” photos, synthesize a person’s voice and replace a face in a certain video.

During 2022 there were also challenges regarding cyberattacks that took place in the municipalities of Rivne, located in the west of Ukraine, official Ivanyshyn noted.

³⁵ Р. В. Бараненко, А. Ю. Задорожна, *Аналіз методів протидії кібератакам*, “Юридичний бюлетень” 2018, № 6, С. 148-161.

³⁶ В. В. Торяник, А. Ю. Чмирь, *Актуальність проблеми атаки на відмову в обслуговуванні. Актуальні питання діяльності правоохоронних органів у сфері протидії кіберзлочинності: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.*, м. Харків, 12 листоп. 2014 р., МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Права людини, 2014.

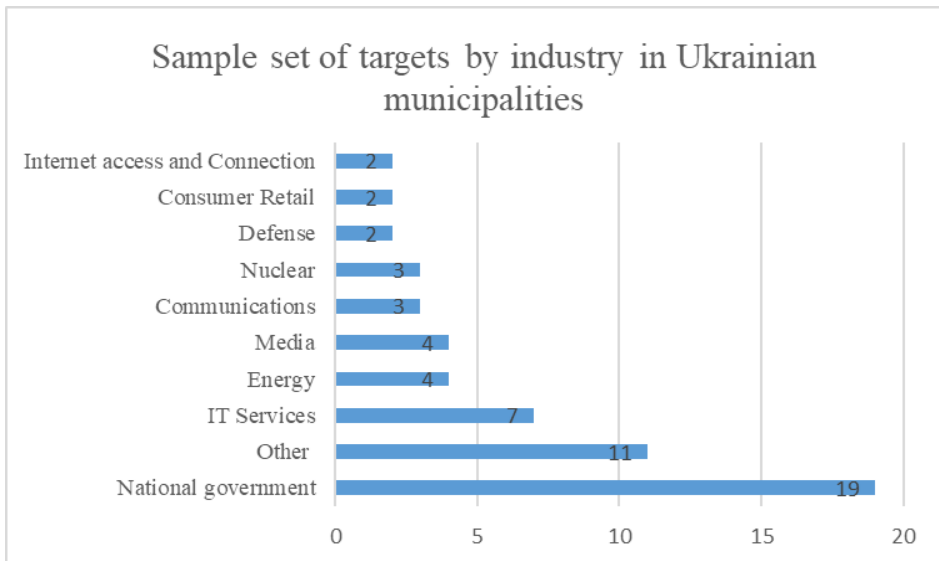
³⁷ *Сторінка Каховської громади в фейсбуці зазнала кібератаки*, 14.05.2023, <https://novakakhovka.city/articles/286868/storinka-kahovskoi-gromadi-v-fejsbuci-zaznala-kiberataki>.

³⁸ В. Скрипін, *Росія готує масовані кібератаки на енергосистему України, Польщі та країн Балтії*, 26.09.2022, itc.ua/ua/novini/rosiya-kiberataki-na-energosistemu-ukrayini/ (12.10.2023).

As for cyberattacks carried out on the website of the Rivne Council in early spring 2022,³⁹ these had mostly psychological content.

It is worth noting that during the spring of 2022, due to the full-scale war in Ukraine, 13 centers for the provision of administrative services (TSNAPs) – Kyiv, Chernihiv, Zhytomyr and the Sumy regions – were left with destroyed premises and without equipment. The Swedish-Ukrainian PROSTO Project “Supporting the availability of services in Ukraine” purchased and handed over to the municipalities the most necessary sets of equipment for TSNAPs in the amount of 780,000 hryvnias at the request of the Ministry of Digital Transformation.⁴⁰

Picture 2. Sample set of targets by industry in Ukrainian municipalities



Source: Microsoft. Digital Security Unit, *Special Report: Ukraine. An Overview of Russia's Cyberattack Activity in Ukraine*, April 27, 2022, <https://query.prod.cms.rt.microsoft.com/cms/api/am/binary/RE4Vwwd> ((12.10.2023)).

³⁹ Цифровізація Рівного у період повномасштабної війни: ситуація і тенденції, 2.11.2022, <https://decentralization.gov.ua/news/15705> (12.10.2023).

⁴⁰ Міністерство та Комітет цифрової трансформації України, *U deokupovanykh hromadakh z'yavut'sya dostup do derzhposlub*, 26 травня 2022 року [Ministry and Committee for Digital Transformation of Ukraine, *Access to Public Services Will Be Available in Deoccupied Communities*, May 26, 2022], <https://thedigital.gov.ua/news/u-deokupovanykh-gromadakh-zyavitsya-dostup-do-derzhposlub> (12.10.2023).

In particular, this is a list of a sample of Ukrainian industries affected by cyber attacks during the Russian invasion of Ukraine. The main targets were national government organizations and critical infrastructure sectors in municipalities. The “Other” percentage represents 11 other categories of victims’ organizations, including regional and city authorities, agriculture, the defense-industrial base, health care, transport and finance, and many others (Picture 2).

4. Conclusion

Cooperation between municipalities may strengthen resilience and improve cybersecurity at the local level as the servant will have more information and communication possibilities with other employees. Conducting a series of digitization trainings as the Smart Regions Community in municipalities with an emphasis on cybersecurity will help improve digital skills and reduce the number of cyberattacks. Nowadays it is very important to reflect on the privacy risk, induced by digital activities, and gain awareness on how to protect themselves against: data theft, profiling, tracing. In addition, it is worth it to have a basic theoretical understanding of the evolution of emerging technologies and the impact this could have on cybersecurity in general. Building a simplified personal cyber-safety action plan, starting from assets identification to threats and vulnerabilities, to solutions and implementation for the public servants may be a solution to prevent a cyberattack.

An active leadership position between public and private servants proved the minimization of cyberattacks in different regions in Ukraine during spring 2022. So, appointment of a digital community leader in municipalities may deepen the driving digital transformation at local levels, and public administration in general. Ukraine’s participation in the Digital Europe program will provide support for projects on cybersecurity and advanced digital skills, and will also ensure the widespread use of digital technologies in municipalities, including through digital innovation centres.

Bibliography

- Baram M., *Resilience and Essential Public Infrastructure* [in:] *Exploring Resilience: A Scientific Journey from Practice to Theory*, S. Wiig, B. Fahlbruch (eds), Cham 2019.
- Baranenko R. V., Zadorožna A. Ū., *Analiz metodiv protidii kiberatakam*, “Ūridičnij bŪlleten” 2018, № 6 [Бараненко Р. В., Задорожна А. Ю., *Аналіз методів протидії кібератакам*, “Юридичний бюллетень” 2018, № 6].

- Bhamra R., *Organisational Resilience: Concepts, Integration, and Practice*, Boca Raton 2016.
- Bondarenko R. V., *Кібератаки як одна з форм кібертероризму [Cyberattacks as a Form of Cyber Terrorism]*, “Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Технічні науки” 2021, Том 32 (71), Ч. 1, № 1, <https://doi.org/10.32838/2663-5941/2021.1-1/07>.
- Canyon D. V., Burkle F. M., Speare R., *Managing Community Resilience to Climate Extremes, Rapid Unsustainable Urbanization, Emergencies of Scarcity, and Biodiversity Crises by Use of a Disaster Risk Reduction Bank*, “Disaster Medicine and Public Health Preparedness” 2015, vol. 9, no. 6, <https://doi.org/10.1017/dmp.2015.124>.
- Castleden M. et al., *Resilience Thinking in Health Protection*, “Journal of Public Health” 2011, vol. 33, no. 3, <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdr027>.
- Centre for Community Enterprise (CCE), *The Community Resilience Manual: A Resource for Rural Recovery and Renewal*, 2000, http://communityrenewal.ca/sites/all/files/resource/P200_0.pdf.
- Chandra A. et al., *Understanding Community Resilience in the Context of National Health Security: A Literature Review*, Santa Monica 2010, http://www.rand.org/pubs/working_papers/2010/RAND_WR737.pdf.
- Цифровізація Рівного у період повномасштабної війни: ситуація і тенденції [Цифровізація Рівного у період повномасштабної війни: ситуація і тенденції]*, 2.11.2022, <https://decentralization.gov.ua/news/15705>.
- Cohen O. et al., *Community Resilience, Globalization, and Transitional Pathways of Decision-Making*, “Technological Forecasting and Social Change” 2017, vol. 121, August.
- Coutu D. L., *How Resilience Works*, “Harvard Business Review” 2002, vol. 80, no. 5.
- Digital Public Administration Factsheet: 2022, Ukraine*, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/DPA_Factsheets_2022_Ukraine_vFinal.pdf.
- Duit A., *Resilience Thinking: Lessons for Public Administration*, “Public Administration” 2016, vol. 94, no. 2, <https://doi.org/10.1111/padm.12182>.
- Dyer C., Rose P., *Decentralisation for Educational Development? An Editorial Introduction*, “Compare” 2005, vol. 35, no. 2, <https://doi.org/10.1080/03057920500129809>.
- Elston T., Bel G., *Does Inter-Municipal Collaboration Improve Public Service Resilience? Evidence from Local Authorities in England*, “Public Management Review” 2023, vol. 25, no. 4, <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2012377>.
- European Commission, *Resilience*, 2019, <https://ec.europa.eu/jrc/en/research/crosscutting-activities/resilience>.
- European Commission, *The Digital Europe Programme*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>.
- Feiock R. C., *The Institutional Collective Action Framework*, “Policy Studies Journal” 2013, vol. 41, no. 3, <https://doi.org/10.1111/psj.12023>.
- Frigotto M. L., Young M., Pinheiro R., *Resilience in Organizations and Societies: The State of the Art and Three Organizing Principles for Moving Forward* [in:] *Towards Resilient Organizations and Societies: A Cross-Sectoral and Multi-Disciplinary Perspective*, R. Pinheiro, M. L. Frigotto, M. Young (eds), Cham 2022, https://doi.org/10.1007/978-3-030-82072-5_1.
- Gordiënko V.P., Onišenko M.L., Mal’onkina Ĭ.S., Zarubižnij dosvid decentralizacii publicної vladi ta možlivosti jogo transformacii v Ukraïni, “Visnik Sums’kogo deržavnogo unіversitetu. Seriâ Ekonomika” 2019, № 3 [Гордієнко В.П., Оніщенко М.Л., Мальонкіна І.С., Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його

- трансформації в Україні, "Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка" 2019, № 3], <https://doi.org/10.21272/1817-9215.2019.3-11>.
- Grove K., *Resilience*, New York 2018.
- Kahn W. A. et al., *The Geography of Strain: Organizational Resilience as a Function of Inter-group Relations*, "Academy of Management Review" 2018, vol. 43, no. 3, <https://doi.org/10.5465/amr.2016.0004>.
- Kiberbezpeka dlâ GO* [Кібербезпека для ГО], <https://courses.zrozumilo.in.ua/courses/course-v1:eef+EEF-034+March2023/about>.
- Kiberbezpeka: pam'atki, instrukcii, rekomendacii* [Кібербезпека: пам'ятки, інструкції, рекомендації], <https://kozynska-gromada.gov.ua/kiberbezpeka-pamyatki-instrukcii-rekomendacii-14-30-02-10-03-2022/>.
- Law F., *Breaking the Outsourcing Path: Backsourcing Process and Outsourcing Lock-in*, "European Management Journal" 2018, vol. 36, no. 3, <https://doi.org/10.1016/j.emj.2017.05.004>.
- Linnenluecke M. K., *Resilience in Business and Management Research: A Review of Influential Publications and A Research Agenda*, "International Journal of Management Reviews" 2017, vol. 19, no. 1, <https://doi.org/10.1111/ijmr.12076>.
- McDonald N., *Organisational Resilience and Industrial Risk*, [in:] *Resilience Engineering: Concepts and Precepts*, E. Hollnagel, D. D. Woods, N. Leveson (eds.), Aldershot 2006.
- Microsoft. Digital Security Unit, *Special Report: Ukraine. An Overview of Russia's Cyberattack Activity in Ukraine*, April 27, 2022, <https://query.prod.cms.rt.microsoft.com/cms/api/am/binary/RE4Vwwd>.
- Mikuš O., Kukoč M., Jež Rogelj M., *The Coherence of Common Policies of the EU in Territorial Cohesion: A Neverending Discourse? A Review*, "Agricultural Economics" 2019, no. 65, https://agricecon.agriculturejournals.cz/artkey/age-201903-0005_the-coherence-of-common-policies-of-the-eu-in-territorial-cohesion-a-never-ending-discourse-a-review.
- Ministerstvo ta Komitet tsyfrovoyi transformatsiyi Ukrayiny, *U deokupovanykh bromadakh z'yavyt'sya dostup do derzhposlub*, 26 travnya 2022 roku. [Ministry and Committee for Digital Transformation of Ukraine, *Access to Public Services Will Be Available in Deoccupied Communities*, May 26, 2022], <https://thedigital.gov.ua/news/u-deokupovanikh-gromadakh-zyavitsya-dostup-do-derzhposlug>.
- Patton D., Johnson D., *Disasters and Communities: Vulnerability, Resilience and Preparedness*, "Disaster Prevention and Management" 2011, vol. 10, no. 4, <https://doi.org/10.1108/EUM0000000005930>.
- Ponad čvert' kiberatak buli sprâmovani proti ukraïns'kogo urâdu ta organiv miscevoi vladi* [Понад чверть кібератак були спрямовані проти українського уряду та органів місцевої влади], 23.02.2023, <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3674096-ponad-čvert-kiberatak-buli-spramovani-proti-ukraïnskogo-uradu-ta-miscevih-organiv-vladi.html>.
- Schaffer A., Schneider M., *Towards a Responsible Resilience*, [in:] *Handbook on Resilience of Socio-Technical Systems*, M. Ruth, S. Goessling-Reisemann (eds.), Cheltenham 2019.
- Sheppard V.A., Williams P.W., *Factors That Strengthen Tourism Resort Resilience*, "Journal of Hospitality and Tourism Management" 2016, vol. 28, September, <https://doi.org/10.1016/j.jhtm.2016.04.006>.
- Skrupin V., *Posiâ gotuê masovani kiberataki na energosistemu Ukraïni, Pol'si ta kraïn Baltii* [Скупин В., Росія готує масовані кібератаки на енергосистему України, Польщі та країн Балтії], 26.09.2022, itc.ua/ua/novini/rosiya-kiberataki-na-energostem-ukrayini/.

- Storinka Kahovs'koï gromadi v fejsbuci zaznala kiberataki* [Сторінка Каховської громади в фейсбуці зазнала кібератаки], 14.05.2023, <https://novakahovka.city/articles/286868/storinka-kahovskoi-gromadi-v-fejsbuci-zaznala-kiberataki>.
- Tobin G.A., *Sustainability and Community Resilience: The Holy Grail of Hazards*, "Global Environmental Change. Part B: Environmental Hazards" 1999, vol. 1, no. 1, [https://doi.org/10.1016/S1464-2867\(99\)00002-9](https://doi.org/10.1016/S1464-2867(99)00002-9).
- Torânik V. V., Čmir' A. Ū., *Aktual'nist' problemi ataki na vidmovu v obslugoivananni. Aktual'ni pitanna diâl'nosti pravoohoronnih organiv u sferi protidii kiberzločinnosti: materialî Mižnar. nauk.-prakt. konf., m. Harkiv, 12 listop. 2014 r., MVS Ukraïni, Harkiv. nac. un-t vnutr. sprav. Harkiv: Prava lûdini, 2014* [Торяник В. В., Чмирь А. Ю., Актуальність проблеми атаки на відмову в обслуговуванні. Актуальні питання діяльності правоохоронних органів у сфері протидії кіберзлочинності: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 12 листоп. 2014 р., МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: Права людини, 2014].
- Virtual'na škoda za porazki na fronti: trivaê kiberataka na ofiçijni sajti gromad Umans'kogo rajonub* [Віртуальна шкода за поразки на фронті: триває кібератака на офіційні сайти громад Уманського району], 25.05.2023, <https://umannews.city/articles/289379/virtualna-shkoda-za-porazki-na-fronti-trivaye-kiberataka-na-ofiçijni-sajti-gromad-uman-skogo-rajonu>.
- Wagenaar H., *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*, London–New York 2014, <https://doi.org/10.4324/9781315702476>.
- Wilson G. A., *Community Resilience, Globalization, and Transitional Pathways of Decision-Making*, "Geoforum" 2012, vol. 43, no. 6, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.03.008>.
- Wirtz B. W., Weyerer J. C., *Cyberterrorism and Cyber Attacks in the Public Sector: How Public Administration Copes with Digital Threats*, "International Journal of Public Administration" 2017, vol. 40, no. 13, <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1242614>.
- Zolli A., Healy A. M., *Resilience: Why Things Bounce Back*, New York 2012.

AGNIESZKA KASTELIK-SMAZA¹

SZTUCZNA INTELIGENCJA W EDUKACJI – SZANSE, ZAGROŻENIA, RAMY PRAWNE

ABSTRAKT: Przedmiotem opracowania jest analiza wybranych kwestii dotyczących zastosowania sztucznej inteligencji w edukacji, płynących z tego szans, a także propozycji unijnych ram prawnych, będących odpowiedzią na potencjalne zagrożenia.

Systemy sztucznej inteligencji mogą odegrać ważną rolę w unowocześnieniu edukacji, prowadząc do poprawy jakości kształcenia i zwiększenia jego dostępności dla odbiorców. Mogą także sprzyjać włączeniu społecznemu, w szczególności w zakresie kształcenia osób z mniejszych miejscowości, niepełnosprawnych czy z innych względów zagrożonych wykluczeniem.

Jednocześnie wykorzystywanie sztucznej inteligencji i danych może mieć negatywny wpływ na szereg praw podstawowych zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Proponowane na poziomie Unii Europejskiej regulacje prawne mają na celu uwzględnienie różnych źródeł ryzyka i zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony praw podstawowych wobec systemów AI. Służy temu w szczególności sformułowanie zestawu wymogów dotyczących wiarygodnej sztucznej inteligencji oraz proporcjonalnych obowiązków nałożonych na wszystkich uczestników obrotu.

Projektowane uregulowania mogą generować obciążenie dla szkół, które z jednej strony będą zmagać się z opanowaniem zastosowania nowych technologii w procesie edukacji, a z drugiej – z wypełnieniem licznych obowiązków prawnych.

¹ Dr Agnieszka Kastelik-Smaza, adwokat, wykładowca szkolenia aplikantów adwokackich Izby Adwokackiej w Bielsku-Białej.

SŁOWA KLUCZOWE: sztuczna inteligencja, edukacja cyfrowa, prawa podstawowe, prawo do kształcenia, zasada niedyskryminacji, włączenie społeczne

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN EDUCATION – OPPORTUNITIES, THREATS, LEGAL FRAMEWORK

ABSTRACT: The subject of this paper is an analysis of selected issues concerning the application of artificial intelligence in education, the opportunities arising therefrom, as well as proposals for an EU legal framework in response to potential threats.

Artificial intelligence systems can play an important role in the modernization of education, leading to an improvement in the quality of education and making it more accessible to the public. They can also foster social inclusion, particularly in the education of people from smaller towns, people with disabilities or otherwise being at risk of exclusion.

At the same time, the use of artificial intelligence and data may have a negative impact on a number of fundamental rights enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Proposed regulations at the European Union level aim to address various sources of risk and guarantee a high level of protection of fundamental rights against AI systems. This is particularly served by a set of requirements for reliable artificial intelligence and proportionate obligations imposed on all participants concerned.

The proposed regulations may generate a burden for schools, which will struggle to master the application of new technologies in the educational process on the one hand, and to fulfill numerous legal obligations on the other.

KEYWORDS: artificial intelligence, digital education, fundamental rights, right to education, principle of non-discrimination, social inclusion

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza wybranych kwestii dotyczących zastosowania sztucznej inteligencji (dalej także: AI) w edukacji, płynących z tego szans, a także propozycji unijnych ram prawnych, będących odpowiedzią na potencjalne zagrożenia.

Sztuczna inteligencja od wielu lat jest już obecna w naszym codziennym życiu, często w sposób niezauważalny. Opierają się na niej wyszukiwarki internetowe, tłumacze, chatboty, wirtualni asystenci czy pojazdy autonomiczne. Wykorzystują ją także sklepy internetowe w swoich strategiach marketingowych. Ponadto podejmuje się coraz więcej działań zmierzających do rozwiązania przy jej pomocy istotnych problemów

gospodarczych czy społecznych, takich jak wczesne diagnozowanie i leczenie chorób, zapobieganie wypadkom na drogach czy zmianom klimatycznym, zapewnienie cyberbezpieczeństwa, wprowadzenie uprawnień w rolnictwie².

Także w dziedzinie edukacji dyskusja na temat sztucznej inteligencji toczy się już od jakiegoś czasu. Niewątpliwie jedną z przyczyn jej zintensyfikowania stało się uruchomienie serwisu internetowego o nazwie ChatGPT, który w krótkim czasie podbił serca młodzieży szkolnej na całym świecie, stając się chętnie wykorzystywaną pomocą w odrabianiu zadań domowych czy pisaniu wypracowań³.

Komisja Europejska zwróciła uwagę, że:

[...] sztuczna inteligencja ma ogromny potencjał, by zmienić kształcenie i szkolenie dla uczniów, nauczycieli i pracowników szkół. Może pomóc uczniom z trudnościami w uczeniu się i wspierać nauczycieli poprzez nauczanie zindywidualizowane. Jednak wykorzystanie sztucznej inteligencji i danych wiąże się z zagrożeniami dla prywatności, bezpieczeństwa i ochrony, zwłaszcza w przypadku młodych ludzi⁴.

Zastosowanie w praktyce sztucznej inteligencji w edukacji na masową skalę, które wyprzedziło opracowanie właściwych ram prawnych w celu zapobiegania zagrożeniom dla uczniów, nauczycieli i całego systemu kształcenia, staje się niewątpliwie wyzwaniem dla prawodawców unijnych i krajowych oraz dla podmiotów będących uczestnikami tego systemu, jego organizatorami oraz organami nadzoru.

2. Czym jest sztuczna inteligencja?

Rozważając problematykę dotyczącą stosowania systemów sztucznej inteligencji w edukacji, należy w pierwszej kolejności zdefiniować przedmiot tychże rozważań. Warto podkreślić, że w projektowanych obecnie aktach prawnych oraz w dokumentach przygotowywanych przez różne instytucje i organizacje można znaleźć odmienne definicje systemów sztucznej inteligencji. Wynika to z faktu, że rozwiązania oparte

² Komunikat Komisji, *Sztuczna inteligencja dla Europy*, Bruksela, dnia 25.04.2018 r., COM(2018) 237 final.

³ Por. „Sztuczna Inteligencja w edukacji”. *Wywiad... ze Sztuczna Inteligencją*, https://elearning.uj.edu.pl/aktualnosci/-/journal_content/56_INSTANCE_VYFRNklOU5HR/153579096/153958753 (5.01.2024); *Chat GPT w szkole. Szanse i zagrożenia*, Zintegrowana Platforma Edukacyjna Ministerstwa Edukacji i Nauki, <https://zpe.gov.pl/chat-gpt> (15.06.2023).

⁴ Wypowiedź komisarz do spraw innowacji, badań naukowych, kultury, edukacji i młodzieży Marii Gabriel w artykule *Sztuczna inteligencja w szkole*, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/sztuczna-inteligencja-w-szkole-2022-10-26_pl (15.06.2023).

na sztucznej inteligencji podlegają ciągłemu i bardzo szybkiemu rozwojowi oraz znajdują zastosowania w coraz to nowszych narzędziach, produktach czy usługach. Nie jest zatem łatwo sformułować definicję, która byłaby odporna na nieustający postęp technologiczny.

W projekcie Aktu w sprawie sztucznej inteligencji, zaproponowanym przez Komisję Europejską⁵, wskazano, że przez „system sztucznej inteligencji” należy rozumieć oprogramowanie, które może – dla danego zestawu celów określonych przez człowieka – generować wyniki, takie jak treści, przewidywania, zalecenia lub decyzje wpływające na środowiska, z którymi wchodzi w interakcję. Doprecyzowano przy tym, że chodzi o oprogramowanie opracowane przy użyciu co najmniej jednej spośród technik i podejść wymienionych w załączniku I. Wskazano tam w pierwszej kolejności mechanizmy uczenia maszynowego, w tym uczenie nadzorowane, uczenie się maszyn bez nadzoru i uczenie przez wzmocnianie, z wykorzystaniem szerokiej gamy metod, w tym uczenia głębokiego. Następnie wymieniono metody oparte na logice i wiedzy, takie jak reprezentacja wiedzy, indukcyjne programowanie (logiczne), bazy wiedzy, silniki inferencyjne i dedukcyjne, rozumowanie (symboliczne) i systemy ekspertowe. Wyszczególniono także podejścia statystyczne, estymację bayesowską, metody wyszukiwania i optymalizacji. Zakładano, że wykaz sformułowany w załączniku I będzie aktualizowany w świetle rozwoju sytuacji rynkowej i postępu technologicznego w drodze aktów delegowanych przyjmowanych przez Komisję⁶.

Parlament Europejski zmodyfikował tę niewątpliwie skomplikowaną i mało zrozumiałą dla przeciętnego odbiorcy definicję⁷, zmierzając do nadania jej szerszego i bardziej uniwersalnego charakteru. Zgodnie z wprowadzoną poprawką „system sztucznej inteligencji oznacza system maszynowy, który został zaprojektowany do działania

⁵ 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, dnia 21.04.2021 r., COM(2021) 206 final [dalej: AI Act].

⁶ Por. J. Rzymowski, *Definicja prawnicza sztucznej inteligencji na podstawie projektu rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji*, „Prawo Nowych Technologii” 2023, nr 1, s. 19-23, Legalis; M. Nowakowski, *O moralnej odpowiedzialności HAL-a 9000, czyli etyka sztucznej inteligencji w praktyce. Czy potrzebujemy definicji sztucznej inteligencji?*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2022, nr 1, s. 4-10, Legalis.

⁷ Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 14 czerwca 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236_PL.html (15.06.2023) [dalej: AI Act w wersji PE]. Obecnie akt znajduje się na etapie negocjacji międzyinstytucjonalnych.

z różnym poziomem autonomii i który może – do wyraźnych lub dorozumianych celów – generować wyniki, takie jak przewidywania, zalecenia lub decyzje wpływające na środowiska fizyczne lub wirtualne”. Zrezygnowano przy tym z doprecyzowania technik i podejść w załączniku I. Należy zwrócić uwagę, że definicja zaproponowana przez Parlament Europejski ma w założeniu nawiązywać do standardów wypracowanych w tej dziedzinie na arenie międzynarodowej⁸.

Kluczowymi cechami sztucznej inteligencji są jej zdolności do uczenia się⁹, rozumowania i modelowania, co odróżnia ją od prostszych systemów czy podejść do programowania¹⁰. Systemy AI mogą być zaprojektowane tak, aby działały w sposób przynajmniej częściowo autonomiczny, czyli poza kontrolą człowieka i niezależnie od jego interwencji. Są one wykorzystywane jako samodzielne rozwiązania lub jako element określonego produktu, będąc z nim fizycznie zintegrowane (wbudowane) lub też służąc realizacji pewnych jego funkcji.

Parlament zauważył konieczność uwzględnienia w AI Act zagrożeń związanych z nowymi zjawiskami w postaci modeli generatywnych oraz systemów sztucznej inteligencji ogólnego przeznaczenia¹¹. Zgodnie z zaproponowanymi definicjami model generatywny (*foundation model*) oznacza „model systemu sztucznej inteligencji, który jest trenowany na szerokiej skali danych, jest zaprojektowany z myślą o ogólnym charakterze wyników i może być dostosowany do szerokiego zakresu odrębnych zadań”. Z kolei system sztucznej inteligencji ogólnego przeznaczenia to „system, który może

⁸ Jest ona bliska ujęciu tej problematyki wynikającemu m.in. z rekomendacji OECD, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, 22.05.2019, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449#mainText> (15.06.2023). Odmiennej definicja została natomiast przyjęta w projekcie konwencji Rady Europy, przy czym jest ona określana jako bardzo szeroka i nieprecyzyjna, odbiegająca od standardów wynikających z innych aktów prawnych. Por. Committee on Artificial Intelligence (CAI), *Revised Zero Draft [Framework] Convention on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, <https://rm.coe.int/cai-2023-01-revised-zero-draft-framework-convention-public/1680aa193f> (15.06.2023); M. Ręgorowicz, P. Konieczny, *Konwencja Rady Europy w sprawie sztucznej inteligencji*, <https://www.traple.pl/konwencja-rady-europy-w-sprawie-sztucznej-inteligencji/> (15.06.2023).

⁹ Systemy sztucznej inteligencji mają często zdolność do uczenia maszynowego, obejmującego m.in. uczenie nadzorowane, uczenie bez nadzoru i uczenie przez wzmocnienie przy zastosowaniu różnorodnych metod, w tym uczenia głębokiego z wykorzystaniem sieci neuronowych. Owa autonomiczność stwarza ryzyko przejęcia kontroli przez systemy sztucznej inteligencji. Por. motyw 6a AI Act w wersji PE.

¹⁰ Por. na ten temat J. Byrski, *Oprogramowanie zawierające elementy sztucznej inteligencji. Wybrane zagadnienia prawne*, [w:] *Experientia docet. Księga jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Elżbiecie Traple*, P. Kostański, P. Podrecki, T. Targosz (red.), Warszawa 2017, s. 1334-1343.

¹¹ Wcześniej kwestia ta została wskazana w Podejściu ogólnym przyjętym przez Radę Unii Europejskiej, Bruksela, dnia 25.11.2022 r., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14954-2022-INIT/pl/pdf> (15.06.2023).

być wykorzystywany i dostosowany do szerokiego zakresu zastosowań, do których nie został celowo i specjalnie zaprojektowany”. Głównym celem wspomnianych uregulowań jest odpowiedź na rosnące zainteresowanie i coraz powszechniejsze korzystanie z narzędzi typu ChatGPT, DALL-E, Bard czy LaMDA. Obejmują one m.in. duże modele językowe (*large language models*, LLM), trenowane na ogromnych zbiorach danych w celu wypracowania umiejętności przetwarzania tekstu, odpowiadania na pytania i generowania własnych treści. Są przy tym stworzone do wykonywania wielorakiego rodzaju zadań, zdolne do myślenia abstrakcyjnego oraz posiadają umiejętności uczenia się i adaptowania do nowych sytuacji, przez co różnią się od wcześniejszej sztucznej inteligencji wąskiego zastosowania (np. systemów rozpoznawania obrazu i mowy) oraz wymagają dodatkowych ram prawnych¹².

Należy podkreślić, że omawiana problematyka jest niezwykle złożona. Z uwagi na to, że funkcje systemów sztucznej inteligencji oraz generowane przez nie wyniki opierają się na abstrakcyjnych relacjach matematycznych, nawet osobom z odpowiednim wykształceniem trudno jest zrozumieć wewnętrzne działanie systemu sztucznej inteligencji. W wielu przypadkach mimo znajomości danych wyjściowych oraz wyniku działań brak jest możliwości uzyskania informacji o tym, w jaki sposób sztuczna inteligencja osiągnęła określony rezultat, przy czym kwestia ta pozostaje niejasna nawet dla twórców danego systemu¹³. Owo zagadnienie złożoności (w tym skomplikowania algorytmów przekraczającego zdolności poznawcze człowieka) i nieprzejrzystości określane jest jako problem „czarnej skrzynki” (*black box*). Z tego powodu w kontekście stosowania narzędzi opartych na AI w edukacji podkreśla się, że „zamiast starać się zrozumieć pełne funkcjonowanie systemów sztucznej inteligencji, ważniejsze jest, aby nauczyciele byli świadomi podstawowych mechanizmów i ograniczeń systemów sztucznej inteligencji oraz sposobów, w jakie systemy sztucznej inteligencji mogą być wykorzystywane do wspierania nauczania i uczenia się w bezpieczny i etyczny sposób”¹⁴.

¹² T. Madięga, *General-Purpose Artificial Intelligence*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/745708/EPRS_ATA\(2023\)745708_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/745708/EPRS_ATA(2023)745708_EN.pdf) (15.06.2023). Na temat sztucznej inteligencji w wąskim i szerokim ujęciu por. także P. Juściński, *Prawo autorskie w obliczu rozwoju sztucznej inteligencji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2019, nr 1, s. 6-8.

¹³ M. Rojszczak, *Prawne aspekty systemów sztucznej inteligencji – zarys problemu*, [w:] *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, D. Szostek (red.), Warszawa 2019, s. 4.

¹⁴ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury, *Wytoczne etyczne dla nauczycieli dotyczące wykorzystania sztucznej inteligencji i danych w nauczaniu i uczeniu się*, Luksemburg 2022 [dalej: Wytoczne KE dla nauczycieli].

3. Zastosowanie sztucznej inteligencji w edukacji

Kluczową rolę w rozwoju różnych form działalności przy użyciu sztucznej inteligencji odgrywają dane, w tym również dane osobowe¹⁵. Szkoły zazwyczaj przetwarzają znaczne ilości danych edukacyjnych, w szczególności o uczniach, rodzicach czy pracownikach, np. osiągnięcia szkolne, nazwiska rodziców, oceny. Także uczniowie, korzystając w trakcie nauki z różnego rodzaju urządzeń podłączonych do internetu i systemów informacyjnych online, generują ślady cyfrowe w postaci otwartych stron internetowych, kliknięć myszką, czasu naciśnięć klawiszy. Tego rodzaju dane, stanowiące źródło wielu istotnych informacji na temat procesu uczenia się, w tym jego skuteczności czy uzyskiwanych wyników, są zbierane i wykorzystywane do szkolenia algorytmów uczenia maszynowego. Algorytmy analizują przekazane im dane treningowe, znajdują związki między nimi i podejmują na ich podstawie decyzje, biorąc pod uwagę rozpoznane potrzeby, preferencje, potencjał czy trudności konkretnych uczniów. Dzięki temu sztuczna inteligencja może zostać wykorzystana w pozytywny sposób dla celów edukacyjnych, prowadząc do lepszego zrozumienia potrzeb uczniów, umożliwiając opracowanie indywidualnych programów nauczania oraz zwiększając elastyczność i wydajność procesów uczenia¹⁶.

Rola sztucznej inteligencji w edukacji została zauważona w dokumentach wydanych przez instytucje Unii Europejskiej. W Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie sztucznej inteligencji w sektorze edukacji i kultury oraz w sektorze audiowizualnym¹⁷ podkreślono, że „technologie te mogą w ogromnym stopniu przyczynić się do osiągnięcia [...] wspólnego celu, jakim jest polepszenie życia obywateli i wspieranie dobrobytu w Unii [...], ponieważ mogą one pomóc opracować lepsze strategie i innowacje w wielu dziedzinach, a mianowicie w edukacji, kulturze i sektorze audiowizualnym”. Także preambuła do AI Act¹⁸ zwraca uwagę, że rozwiązania bazujące na sztucznej inteligencji mają potencjał, aby wspierać wyniki korzystne

¹⁵ Por. A. Rapcewicz et al., *Sztuczna inteligencja w kontekście ochrony danych osobowych. Materiały pokonferencyjne*, <https://uodo.gov.pl> (15.06.2023); D. Lubasz, A. Szkurlat, *Relacja aktu o sztucznej inteligencji i ogólnego rozporządzenia o ochronie danych*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 21, dodatek, Legalis.

¹⁶ Por. L. Chen, P. Chen, Z. Lin, *Artificial Intelligence in Education: A Review*, „IEEE Access 2020”, nr 8, s. 75269; W.D. Heaven, *ChatGPT Is Going to Change Education, Not Destroy It*, MIT Technology Review, 6.04.2023, <https://www.technologyreview.com/2023/04/06/1071059/chatgpt-change-not-destroy-education-openai/> (15.06.2023).

¹⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie sztucznej inteligencji w sektorze edukacji i kultury oraz w sektorze audiowizualnym, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0238_PL.html (15.06.2023) [dalej: Rezolucja PE].

¹⁸ Motyw 3.

z punktu widzenia kwestii społecznych, w tym kształcenia i szkolenia. Wskazuje się przy tym na rolę AI i powiązanych z nią technologii we wsparciu działań mających na celu wyrównanie szans edukacyjnych, zapewnienie lepszego dostępu do edukacji i podniesienie jakości kształcenia. Niewątpliwie narzędzia oparte na sztucznej inteligencji mogą ułatwić osiąganie postępów w różnych dziedzinach, w szczególności takich jak nauka języków i matematyka.

Wytyczne KE dla nauczycieli dzielą systemy sztucznej inteligencji pod kątem ich wykorzystania w edukacji na „ukierunkowane na ucznia”, „ukierunkowane na nauczyciela” i „ukierunkowane na system”. Do pierwszej kategorii zaliczono m.in. inteligentne systemy wspierające kształcenie, pozwalające uczniom na zdobywanie umiejętności poprzez wykonywanie zadań na podstawie indywidualnych instrukcji i informacji zwrotnych generowanych przez system bez konieczności interwencji ze strony nauczyciela, a także systemy oparte na dialogu, które wydają uczniom polecenia i odpowiadają na pytania w języku naturalnym. Warto zauważyć, że inaczej niż w tradycyjnym nauczaniu, opartym wyłącznie na zasobach ludzkich, chatboty potrafią dostosować się do indywidualnego tempa nauki, dzięki czemu proces kształcenia może być bardziej spersonalizowany i lepiej odpowiadać na potrzeby konkretnych uczniów, w tym rozwijać ich zdolności i wspierać obszary deficytowe. Wydaje się także, że dzięki zastosowaniu AI proces edukacji może być bardziej odporny na zmiany kadrowe, ponieważ wyniki nauczania i poziom zaawansowania poszczególnych uczniów będą mogły zostać utrwalone i kontynuowane przez kolejne osoby.

Systemy ukierunkowane na nauczyciela mają za zadanie udzielać nauczycielom wsparcia w różnorodnych czynnościach w procesie edukacji. W szczególności AI może ułatwić określenie obszarów, w których uczniowie mają problemy lub odnoszą sukcesy, i w ten sposób pomóc zrozumieć indywidualne potrzeby uczniów i opracować strategie indywidualnej nauki. Zgromadzone dane o uczniach pozwalają na rekomendowanie konkretnych działań lub zasobów edukacyjnych w zależności od postępów czy potrzeb uczniów oraz umożliwiają generowanie potrzebnych materiałów edukacyjnych, np. testów lub quizów. Narzędzia oparte na sztucznej inteligencji umożliwiają także prowadzenie kontroli w procesie nauczania, w tym ocenianie prac pisemnych na podstawie zidentyfikowanych cech (takich jak użycie konkretnych słów, gramatyka i struktura zdania) czy monitorowanie aktywności uczniów w trakcie zadań wykonywanych online.

Jeśli chodzi o wsparcie systemu, sztuczna inteligencja może zostać wykorzystana do ułatwienia diagnostyki i planowania. Chodzi w szczególności o przydział zasobów kadrowych, w tym tworzenie klas, układanie podziału godzin i przypisywanie nauczycieli do poszczególnych zespołów. Diagnostyka występujących trudności w uczeniu się oraz rozpoznanie potencjału uczniów i ich preferencji pozwalają na ocenę zapotrzebowania

zarówno na kształcenie specjalne czy zajęcia wyrównawcze, jak i na kursy rozwijające zainteresowania. Zebrane dane będą mogły zostać wykorzystane także do przewidywania ryzyka wczesnego kończenia nauki oraz do poradnictwa szkolnego i zawodowego.

Warto zwrócić uwagę na rolę sztucznej inteligencji w edukacji osób niepełnosprawnych. Może ona w szczególności pomóc w zapewnieniu odpowiednich materiałów dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi i zwiększyć dostępność oferowanych im treści. Jako przykład można podać systemy przetwarzające mowę na tekst i odwrotnie, przydatne dla osób niewidzących, niesłyszących bądź mających trudności z opanowaniem czytania lub pisania np. z uwagi na niepełnosprawność intelektualną. Z kolei zapisane wyniki nauczania można wykorzystać do skuteczniejszej diagnozy w kontekście wydawania orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego. Jednorazowe badania psychologiczno-pedagogiczne dokonywane przez poradnie będą mogły być bowiem wsparte danymi o funkcjonowaniu ucznia zgromadzonymi w dłuższym okresie¹⁹.

Co istotne, sztuczna inteligencja może zostać wykorzystana do automatyzacji powtarzalnych zadań administracyjnych. Pomoże ona usprawnić takie czynności, jak sprawdzanie obecności, zapisy do szkół, weryfikacja wniosków, generowanie dokumentów. Redukcja czasu poświęcanego na wykonywanie rutynowych zadań stanowi szansę na odciążenie nauczycieli i umożliwienie im skoncentrowania się na potrzebach uczniów i pracy merytorycznej.

4. Zagrożenia związane ze stosowaniem narzędzi opartych na sztucznej inteligencji w edukacji

Jak wynika z powyższych rozważań, zastosowanie narzędzi opartych na sztucznej inteligencji może przyczynić się do tego, by nauka stała się bardziej spersonalizowana, łatwiejsza, atrakcyjniejsza i szybsza. Rozwój technologii stwarza wiele szans dla ucz-

¹⁹ W kontekście sytuacji osób niepełnosprawnych motyw 53a AI Act w wersji PE zwraca uwagę, że „jako sygnatariusze Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych Unia i państwa członkowskie są prawnie zobowiązane do ochrony osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją i do propagowania ich równości, do zapewnienia im dostępu na równych zasadach z innymi osobami do technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych oraz do zapewnienia poszanowania ich prywatności. Z uwagi na rosnące znaczenie i stosowanie systemów sztucznej inteligencji stosowanie zasad projektowania uniwersalnego do wszystkich nowych technologii i usług powinno zapewniać pełny, równy i nieograniczony dostęp dla wszystkich osób, których potencjalnie dotyczą technologie sztucznej inteligencji lub które je stosują, w tym osób z niepełnosprawnościami, w sposób uwzględniający w pełni ich przyrodzoną godność i różnorodność. Istotne jest zatem, aby dostawcy zapewniali pełną zgodność z wymogami dostępności, w tym z dyrektywą (UE) 2016/2102 i dyrektywą (UE) 2019/882. Dostawcy powinni zapewnić zgodność z tymi wymogami już na etapie projektowania”.

niów, nauczycieli i całego systemu kształcenia. Jednocześnie AI Act zwraca uwagę, że „sztuczna inteligencja może być źródłem ryzyka i szkody dla interesu publicznego lub prywatnego i praw podstawowych osób fizycznych, chronionych prawem Unii”²⁰. Należy pamiętać, że do trenowania systemów sztucznej inteligencji wykorzystuje się ogromną ilość danych, algorytmy działają w sposób automatyczny, nierzadko poza kontrolą człowieka, a dodatkowo narzędzia oparte na AI stosowane są na masową skalę. Wiąże się z tym ryzyko naruszeń w odniesieniu do danych osobowych i prywatności, powstają także wątpliwości co do transparentności i możliwości kontroli prowadzonych analiz i ich rezultatów. Sposób działania systemów sztucznej inteligencji, a w szczególności kierunek ich rozwoju i uzyskiwane wyniki, które mogą być oparte na niewłaściwej bądź tendencyjnej selekcji przetwarzanych danych, stwarzają zagrożenie dyskryminacji i wykluczenia w procesie edukacji oraz problem kontroli wartości przekazywanych w zautomatyzowanym procesie nauczania²¹. Jako przykład można tutaj podać powielanie stereotypów i związane z tym ryzyko stronniczości i różnicowania ze względu na płeć. Zauważono w szczególności, że z uwagi na niedostateczną reprezentację kobiet w dziedzinach nauk ścisłych i technicznych²² innowacje opierają się głównie na danych dotyczących mężczyzn i odzwierciedlają ich potrzeby. Jak wskazuje Rezolucja PE, „niekompletne i niedokładne zestawy danych, brak danych z podziałem na płeć oraz nieprawidłowe algorytmy mogą wypaczyć rozumowanie systemu AI”. Następnie „różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn, stereotypy i dyskryminacja mogą [...] być powielane za pomocą języka i obrazów rozpowszechnianych przez media oraz aplikacje opierające się na AI”²³. Niekontrolowane udostępnianie wypracowanych przez sztuczną inteligencję wyników i generowanie na ich podstawie kolejnych treści, naruszających

²⁰ Motyw 4.

²¹ W punkcie 6 Rezolucji PE zwrócono uwagę, że „AI może być źródłem uprzedzeń, a tym samym różnych form dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne opinie, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną; w związku z powyższym [...] należy zagwarantować prawa wszystkich obywateli i że AI i powiązane technologie nie mogą prowadzić do jakiegokolwiek dyskryminacji”.

²² Według danych Eurostatu w 2018 r. kobiety stanowiły zaledwie 17% studentów z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), por. *The 2018 International Computer and Information Literacy Study (ICILS): Main Findings and Implications for Education Policies in Europe*, <https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/icils-2018-policy-note.pdf> (15.06.2023).

²³ Motyw 44 AI Act w wersji PE tłumaczy, że „tendencyjność może być na przykład nieodłączną cechą podstawowych zbiorów danych, szczególnie jeżeli używa się danych historycznych wprowadzonych przez twórców algorytmów lub wygenerowanych na etapie wdrażania systemów w warunkach rzeczywistych. Na wyniki osiągnięte przez systemy sztucznej inteligencji wpływa taka nieodłączna tendencyjność, która z zasady stopniowo zwiększa się, a tym samym utrwała i pogłębia

standardy etyczne lub sprzecznych z pożądanymi wartościami czy kierunkami rozwoju, może doprowadzić do powielania złych praktyk pedagogicznych na wielką skalę²⁴.

Innym przykładem istotnego zagrożenia jest możliwość wykorzystywania AI do generowania fałszywych treści, które mogą zakłócić proces kształcenia oraz wychowania. Należą do nich m.in. treści typu *deepfake*²⁵, zawierające zmanipulowane obrazy lub nagrania i przedstawiające rzekomy udział w nich określonych osób poprzez odtworzenie w sposób realistyczny ich wizerunku wraz z charakterystyczną mimiką, głosem czy gestykulacją. Szczególnym zagrożeniem dla dzieci i młodzieży jest wykorzystywanie tej technologii do generowania treści pornograficznych i różnych form cyberprzemocy. Może ona służyć także do tworzenia fałszywych materiałów w celu szantażu, zniesławienia czy manipulowania dużą rzeszą odbiorców²⁶. Jak wskazuje AI Act:

[...] oprócz wielu korzystnych zastosowań sztucznej inteligencji technologia ta może być również niewłaściwie wykorzystywana i może dostarczać nowych i potężnych narzędzi do praktyk manipulacji, wykorzystywania i kontroli społecznej. Takie praktyki są szczególnie szkodliwe oraz stanowią nadużycie i powinny być zakazane, ponieważ są sprzeczne z unijnymi wartościami poszanowania godności ludzkiej, wolności, równości, demokracji i praworządności oraz z prawami podstawowymi Unii, w tym z prawem do niedyskryminacji, ochroną danych i prywatności oraz z prawami dziecka²⁷.

Z uwagi na ryzyka związane ze stosowaniem systemów sztucznej inteligencji zwraca się uwagę na konieczność upowszechniania i pogłębiania wiedzy na ten temat wśród ich potencjalnych nabywców, użytkowników czy podmiotów, na które systemy te mogą oddziaływać²⁸. Dotyczy to także nauczycieli, kadry kierowniczej szkół, organów zarządzających oraz innych uczestników procesu edukacji, w tym uczniów i ich rodziców.

istniejącą dyskryminację, zwłaszcza w odniesieniu do osób należących do niektórych słabszych grup lub grup etnicznych czy społeczności rasowych”.

²⁴ A. Auleytner, M.J. Stępień, *Dostęp do sztucznej inteligencji – równość i inne aspekty prawne dostępu do systemów sztucznej inteligencji*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 21, dodatek, Legalis; A. Auleytner, *Równość dostępu do sztucznej inteligencji*, „Automatyka” 2018, nr 11, s. 28-29.

²⁵ Art. 3 akapit 1 pkt 44d AI Act w wersji PE definiuje *deepfake* jako „zmanipulowane lub syntetyczne treści dźwiękowe, obrazy lub treści wideo, które mylnie wydają się autentyczne lub zgodne z prawdą, i przedstawiają osoby, które wydają się mówić lub robić coś, czego nie powiedziały ani nie zrobiły, wyprodukowane z wykorzystaniem technik sztucznej inteligencji, w tym uczenia maszynowego i uczenia głębokiego”.

²⁶ K. Szpyt, *Sztuczna inteligencja i nowe technologie (nie zawsze) w służbie ludzkości, czyli cywilnoprawna problematyka rozwoju i popularyzacji technologii deepfake*, [w:] *Sztuczna inteligencja, blockchain...*, s. 75.

²⁷ Motyw 16.

²⁸ W tym kontekście Rezolucja PE wskazuje na problemy z rozwojem i upowszechnianiem wiedzy o technologiach cyfrowych. Stwierdza ona, że na cyfrowym rynku pracy Unii Europejskiej brakuje

Komisja Europejska podkreśla, że:

[...] ponieważ systemy sztucznej inteligencji nieustannie się rozwijają, a wykorzystanie danych wzrasta, niezwykle istotne jest wypracowanie lepszego zrozumienia ich wpływu na otaczający nas świat, w szczególności w obszarze kształcenia i szkolenia. Nauczyciele i członkowie kadry kierowniczej szkoły muszą mieć przynajmniej podstawową wiedzę na temat sztucznej inteligencji i wykorzystania danych, aby móc w sposób pozytywny, krytyczny i etyczny pracować z tą technologią i właściwie ją stosować w celu wykorzystania jej pełnego potencjału²⁹.

Wydaje się, że sztuczna inteligencja może być nieocenioną pomocą w codziennej pracy nauczyciela, otwierając przed nim oraz przed uczniami nowe możliwości edukacyjne, jednakże pod warunkiem, że jest właściwie używana i kontrolowana. Aby doprowadzić do utrzymania lub nawet zwiększenia roli nauczyciela w procesie edukacji wobec nowych możliwości stwarzanych przez technologie cyfrowe, konieczne jest zatem świadome, oparte na wiedzy zarządzanie rozwojem i korzystaniem z wprowadzanych narzędzi edukacyjnych, w sposób zmierzający do podtrzymania pozycji nauczyciela i zapobiegający jego marginalizacji.

Warto zaznaczyć, że rozwój umiejętności związanych z zastosowaniem sztucznej inteligencji w edukacji może być odpowiedzią na zgłaszane przez nauczycieli obawy co do możliwości zastąpienia ich w pracy przez narzędzia oparte na technologiach cyfrowych. Należy podkreślić, że AI nie jest zdolna do empatii, a kontakt na poziomie emocjonalnym jest niezbędny w procesie nauczania i wychowania dzieci i młodzieży. Nie wydaje się więc, aby w rzeczywistości rozwój sztucznej inteligencji mógł doprowadzić do wyeliminowania czynnika ludzkiego w procesie kształcenia, a w każdym razie byłoby to niepożądane. Niewątpliwie jednak niewłaściwe zarządzanie sztuczną inteligencją może doprowadzić do osłabienia pozycji nauczyciela lub utraty jego autorytetu, stąd potrzeba odpowiedniego szkolenia w tej dziedzinie i wypracowania właściwych procedur.

Jak wskazuje Parlament Europejski, „edukacja służy osiągnięciu potencjału ludzkiego, kreatywności i autentycznych zmian społecznych, podczas gdy niewłaściwe stoso-

prawie pół miliona ekspertów w dziedzinie dużych zbiorów danych i analizy danych. Zwraca także uwagę na ryzyko powstawania nowych podziałów lub pogłębiania istniejących z uwagi na nierównomierny rozwój wiedzy i infrastruktury w różnych regionach, co zmniejsza dostępność nowych technologii, w tym produktów i usług opartych na AI, zwłaszcza na obszarach słabo zaludnionych i o trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej. W związku z tym wskazuje na konieczność podjęcia przez Komisję działań zmierzających do zapewnienia spójności w dzieleniu się korzyściami płynącymi z AI i technologii pokrewnych.

²⁹ *Sztuczna inteligencja w szkole...*

wanie systemów AI opartych na danych może utrudniać rozwój ludzki i społeczny³⁰. Z tego powodu, mając na uwadze wpływ edukacji na kształtowanie przekonań i wartości ludzi, przed wdrożeniem zautomatyzowanych rozwiązań konieczne jest wprowadzenie w tym obszarze odpowiednich ram etycznych i regulacyjnych.

5. Propozycje unijnych ram prawnych

W związku ze zidentyfikowanymi zagrożeniami na poziomie Unii Europejskiej już od kilku lat podejmowane są działania zmierzające do zapewnienia bezpiecznego stosowania sztucznej inteligencji w edukacji, a także do zapewnienia nauczycielom, członkom kadry kierowniczej szkół i uczniom odpowiedniej wiedzy dotyczącej sztucznej inteligencji i wykorzystania danych³¹. Unia Europejska dąży do stworzenia sprawnie funkcjonującego europejskiego systemu edukacji cyfrowej, mając na uwadze, że wobec dokonującego się w szybkim tempie postępu technologicznego kompetencje i umiejętności cyfrowe są niezbędne, aby zapewnić każdej osobie równe szanse na rozwój życiowy, znalezienie zatrudnienia i udział w społeczeństwie. Znaczenie tychże umiejętności stało się wyraźnie widoczne zwłaszcza w okresie pandemii COVID-19.

We wrześniu 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej (na lata 2021-2027)³², w którym wezwała państwa członkowskie do współpracy w celu dostosowania systemów kształcenia i szkolenia do wymagań cyfrowego świata i uczynienia tych systemów powszechnie dostępnymi i sprzyjającymi społecznej spójności. Plan obejmuje dwa strategiczne działania – wspieranie rozwoju efektywnej edukacji cyfrowej oraz rozwijanie kompetencji i umiejętności cyfrowych właściwych w dobie transformacji cyfrowej. Pierwsze z nich zmierza do zapewnienia

³⁰ Motyw Q Rezolucji PE.

³¹ W motywie L Rezolucji PE podkreślono, że „Unia i jej państwa członkowskie są szczególnie odpowiedzialne za wykorzystanie, promowanie i wzmocnienie wartości dodanej płynącej z technologii związanych z AI, a także za dopilnowanie, by technologie te były bezpieczne, przyczyniały się do dobrostanu Europejczyków i działały w ich interesie ogólnym”. Z kolei motyw R wskazuje, że „kształcenie i możliwości edukacyjne są jednym z praw podstawowych”, a „rozwijanie, wprowadzanie i stosowanie technologii związanych z AI w sektorze edukacji należy uznać za działania wysokiego ryzyka i powinny one podlegać bardziej surowym wymaganiom pod względem bezpieczeństwa, przejrzystości, sprawiedliwości i rozliczalności”.

³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021-2027. Nowe podejście do kształcenia i szkolenia w epoce cyfrowej*, Bruksela, dnia 30.09.2020 r., COM(2020) 624 final.

infrastruktury cyfrowej³³, nauczycieli posiadających odpowiednie kompetencje w tej dziedzinie i wysokiej jakości treści dydaktycznych, m.in. poprzez szanujące zasady prywatności i etyki narzędzia i platformy. Priorytetami drugiego jest z kolei kształtowanie umiejętności cyfrowych zarówno na poziomie podstawowym – w formie prowadzonej od najmłodszych lat edukacji informatycznej, umożliwiającej odpowiednie poznanie i zrozumienie technologii, w tym sztucznej inteligencji, jak i na poziomie zaawansowanym – w celu zapewnienia większej liczby specjalistów w dziedzinie technologii cyfrowych, z uwzględnieniem równej reprezentacji kobiet na studiach i w zawodach informatycznych.

Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej w ramach priorytetu 1 i szczegółowego działania 6 obejmował m.in. opracowanie dokumentu zawierającego zasady i wskazówki dla nauczycieli stosujących systemy AI. Zostały one przygotowane w formie wspomnianego już wcześniej dokumentu pt. *Wytyczne etyczne dla nauczycieli dotyczące wykorzystywania sztucznej inteligencji i danych w nauczaniu i uczeniu się* przez nieformalną grupę ekspertów powołanych w tym celu przez Komisję³⁴. Wytyczne są uzupełnieniem działań podejmowanych przez Komisję za pośrednictwem programu Erasmus+, Europejskiego Korpusu Solidarności i eTwinningu. Transformacja cyfrowa stanowi jeden z czterech głównych priorytetów Erasmus+, który ma w szczególności zapewnić finansowanie zadań obejmujących opracowanie i wdrażanie planów transformacji cyfrowej w instytucjach edukacyjnych. Europejski Korpus Solidarności przyczynia się do transformacji cyfrowej, wspierając projekty, które rozwijają umiejętności cyfrowe oraz służą pogłębianiu wiedzy na temat zarówno możliwości, jak i zagrożeń związanych z technologią cyfrową. Z kolei eTwinning oferuje możliwość współpracy między szkołami i przedszkolami z różnych państw UE za pośrednictwem serwisu internetowego oraz szereg form doskonalenia zawodowego dla zarejestrowanych nauczycieli. Ze środków Erasmus+ uruchomiona została także europejska platforma edukacji szkolnej (ESEP), na której zgodnie z zapowiedzią Komisji mają być publiko-

³³ Motyw S Rezolucji PE zwraca uwagę, że „wysokiej jakości, szybka, bezpieczna i powszechnie dostępna łączność, sieci szerokopasmowe o dużej przepustowości, specjalistyczna wiedza informatyczna, umiejętności cyfrowe, sprzęt cyfrowy i infrastruktura cyfrowa, a także akceptacja społeczna oraz ukierunkowane i sprzyjające ramy polityczne to niektóre z warunków koniecznych dla powszechnego i pomyślnego wprowadzenia AI w Unii; [...] ważne jest, by taka infrastruktura i sprzęt zostały wprowadzone równomiernie w całej Unii w celu zlikwidowania utrzymującej się przepaści cyfrowej między jej regionami a obywatelami”.

³⁴ Por. także European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Final Report of the Commission Expert Group on Artificial Intelligence and Data in Education and Training – A Executive Summary*, Publications Office of the European Union, 2022.

wane m.in. artykuły oraz internetowy kurs na temat sztucznej inteligencji w edukacji dla nauczycieli.

Ponadto do edukacji odnoszą się uniwersalne ramy prawne przyjmowane przez instytucje Unii Europejskiej, w tym biała księga Komisji z 2020 r. oraz wspomniany już wielokrotnie AI Act. W białej księdze Komisji w sprawie sztucznej inteligencji z 2020 r.³⁵ wskazano warianty strategiczne umożliwiające bezpieczny rozwój godnej zaufania sztucznej inteligencji w Europie³⁶. Podkreślono także kluczowe znaczenie europejskiego podejścia do sztucznej inteligencji, u którego podstaw leży silny nacisk na uzupełnienie niedoborów kompetencji i umiejętności cyfrowych.

W 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący kompleksowych ram prawnych w odniesieniu do sztucznej inteligencji (AI Act). Projekt rozporządzenia ustanawia zharmonizowane przepisy dotyczące wprowadzania do obrotu, oddawania do użytku oraz wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji w Unii, w tym ich monitorowania po wprowadzeniu do obrotu. W zależności od stopnia ryzyka, jakie wiąże się ze stosowaniem tych systemów, podzielono je na cztery kategorie: nieakceptowalne (zakazane), wysokiego ryzyka (dopuszczalne pod ścisłą kontrolą), ograniczonego ryzyka (podlegające obowiązkowi informacyjnym) i minimalnego ryzyka (brak regulacji)³⁷. Zgodnie z brzmieniem przyjętym przez Parlament Europejski celem rozporządzenia „jest promowanie upowszechniania ukierunkowanej na człowieka i godnej zaufania sztucznej inteligencji oraz zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, praw podstawowych, demokracji i praworządności oraz środowiska przed szkodliwymi skutkami systemów sztucznej inteligencji w Unii, przy jednoczesnym wspieraniu innowacji”.

³⁵ Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonalności i zaufania*, Bruksela, dnia 19.02.2020 r., COM(2020) 65 final.

³⁶ Por. także dokumenty grupy ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji powołanej przez Komisję Europejską w czerwcu 2018 r.: *Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/node/1950> (15.06.2023); *Zalecenia polityczne i inwestycyjne dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/node/1694> (15.06.2023); *Ostateczna lista oceny godnej zaufania sztucznej inteligencji (ALTAI)*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-list-trustworthy-artificial-intelligence-altai-self-assessment> (15.06.2023).

³⁷ Por. M. Susaiko, *Podejście oparte na ryzyku w projekcie aktu w sprawie sztucznej inteligencji i RODO*, „Prawo Nowych Technologii” 2023, nr 1, s. 10-18, Legalis; M. Nowakowski, *Ostatnie zmiany w ramach prawnych dla sztucznej inteligencji w Unii Europejskiej – krytyczna analiza*, „Prawo Nowych Technologii” 2021, nr 2, s. 23-30, Legalis.

Do zakazanych systemów sztucznej inteligencji zaliczono m.in. te mające na celu lub skutkujące istotnym zniekształceniem ludzkiego zachowania³⁸, wykorzystywane do oceny społecznej (klasyfikowanie ludzi na podstawie ich zachowań społecznych lub cech osobistych³⁹), identyfikacji i kategoryzacji biometrycznej⁴⁰ (z wyjątkiem identyfikacji dokonywanej *post factum* w związku z poważnymi przestępstwami za zgodą sądu), wyciągania wniosków na podstawie rozpoznawania emocji (w tym w instytucjach edukacyjnych) i do prognozowania kryminologicznego oraz umożliwiające tworzenie baz danych do rozpoznawania twarzy poprzez nieukierunkowane pobieranie (ang. *scraping*) wizerunków twarzy z internetu lub nagrań z telewizji przemysłowej⁴¹.

Za systemy wysokiego ryzyka uznano systemy sztucznej inteligencji, które w związku z ich przeznaczeniem stwarzają duże zagrożenie powstania szkody dla zdrowia, bezpieczeństwa, praw podstawowych lub środowiska. Wśród obszarów krytycznych wymieniono m.in. kształcenie i szkolenie⁴². Chodzi tutaj o systemy wykorzystywane

³⁸ Należy przez nie rozumieć rozwiązania wspomagane przez systemy sztucznej inteligencji obejmujące neurotechnologie, „które są wykorzystywane do monitorowania i wykorzystywania danych neuronowych gromadzonych za pośrednictwem interfejsów mózg–komputer lub wpływania na nie, o ile zniekształcają one istotnie zachowanie osoby fizycznej w sposób, który wyrządza lub może wyrządzić tej lub innej osobie poważną szkodę. Takie systemy sztucznej inteligencji wykorzystują mechanizmy podprogowe, których osoby fizyczne nie są w stanie dostrzec, lub wykorzystują słabości osób i konkretnych grup osób ze względu na ich znane lub przewidywane cechy osobowe, takie jak wiek, niepełnosprawność fizyczna lub umysłowa czy sytuacja społeczna lub ekonomiczna” – por. motywy 16 AI Act w wersji PE.

³⁹ W tym ze względu na płeć, tożsamość płciową, rasę, pochodzenie etniczne, status migracyjny lub obywatelstwo, poglądy polityczne, orientację seksualną, wyznanie, niepełnosprawność lub wszelkie inne powody, dla których dyskryminacja jest zakazana na mocy art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 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, Dz.Urz. UE 2016, L 119.

⁴⁰ Por. A. Michałowicz, *Przetwarzanie danych biometrycznych a ochrona jednostek – analiza wybranych zagadnień na tle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i projektu aktu w sprawie sztucznej inteligencji*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021, nr 6(10), s. 78-94, Legalis.

⁴¹ Por. na ten temat M. O’Flaherty, *Facial Recognition Technology and Fundamental Rights*, „European Data Protection Law Review” 2020, vol. 6, no. 2, s. 170-173.

⁴² Zgodnie z motywem 28a przy klasyfikowaniu systemu sztucznej inteligencji jako systemu wysokiego ryzyka zasadnicze znaczenie ma skala szkodliwego wpływu systemu sztucznej inteligencji na prawa podstawowe chronione na mocy Karty. Do praw tych należą m.in. prawo do edukacji oraz prawa osób z niepełnosprawnościami. Podkreślono ponadto, że „dzieciom przysługują szczególne prawa zapisane w art. 24 oraz w Konwencji o prawach dziecka (szerzej rozwinięte w komentarzu ogólnym nr 25 do Konwencji ONZ o prawach dziecka w odniesieniu do środowiska cyfrowego), które wymagają uwzględnienia słabości dzieci oraz zapewnienia im ochrony i opieki koniecznej dla ich dobra”.

w szczególności przy podejmowaniu decyzji o dostępie do instytucji kształcenia i szkolenia zawodowego lub nadawaniu osobom przydziału do tych instytucji lub też do oceniania osób na testach w ramach kształcenia lub jako warunek dopuszczenia do kształcenia. Zostały one sklasyfikowane jako systemy wysokiego ryzyka, ponieważ mogą decydować o przebiegu kształcenia i kariery zawodowej danej osoby, a tym samym wpływać na jej zdolność do zapewnienia sobie źródła utrzymania. Jak wskazano w preambule, „takie systemy, jeżeli są niewłaściwie zaprojektowane i nieodpowiednio stosowane, mogą naruszać prawo do nauki i odbywania szkoleń, a także prawo do niedyskryminacji i mogą utrzymywać historyczne wzorce dyskryminacji”⁴³.

6. Procedury mające na celu zminimalizowanie zagrożeń

Motyw 1 preambuły do AI Act w wersji PE wskazuje, że celem rozporządzenia jest:

[...] promowanie upowszechniania ukierunkowanej na człowieka i godnej zaufania sztucznej inteligencji oraz zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, praw podstawowych, demokracji i praworządności oraz środowiska przed szkodliwymi skutkami systemów sztucznej inteligencji w Unii, przy jednoczesnym wspieraniu innowacji i poprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego⁴⁴.

Wskazano także, że:

[...] warunkiem wstępnym jest to, by sztuczna inteligencja była technologią ukierunkowaną na człowieka. Nie powinna ona zastępować autonomii człowieka ani zakładać utraty wolności jednostki, a przede wszystkim powinna służyć potrzebom społeczeństwa i dobru wspólnemu. Należy przewidzieć zabezpieczenia, aby zapewnić rozwój i wykorzystywanie sztucznej inteligencji zgodnie z zasadami etycznymi oraz wartościami Unii i Karty⁴⁵.

AI Act kładzie nacisk na to, aby sztuczna inteligencja była nie tylko bezpieczna, ale także wiarygodna. Osiągnięciu tego celu mają służyć wspólne regulacje, ustanawiające w szczególności jednolite obowiązki dla operatorów i zmierzające do zagwarantowania

⁴³ Motyw 35.

⁴⁴ W motywie 13 podkreślono ponadto, że standardy normatywne dla wszystkich systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka powinny być zgodne z Kartą praw podstawowych, Europejskim Zielonym Ładem, wspólną deklaracją UE w sprawie praw cyfrowych i wytycznymi w zakresie etyki dotyczącymi godnej zaufania sztucznej inteligencji, które opracowała grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji, oraz powinny być niedyskryminacyjne i zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami handlowymi Unii.

⁴⁵ Motyw 4a AI Act w wersji PE.

jednolitej ochrony nadrzędnego interesu publicznego i praw osób na całym rynku wewnętrznym.

W odniesieniu do systemów wysokiego ryzyka stosowanych w kształceniu i szkoleniu sformułowano wymogi, których celem jest zapewnienie, aby instytucje edukacyjne jako użytkownicy systemów sztucznej inteligencji mogły polegać na ich wiarygodności w oparciu o certyfikację uzyskaną przez dostawcę i aby miały możliwość zweryfikowania, czy systemy te są zgodne z ramami regulacyjnymi dotyczącymi AI, zasadami etycznymi i czy zapewniają przestrzeganie obowiązujących przepisów w zakresie ochrony danych.

Systemy sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka mają podlegać przede wszystkim wymogom dotyczącym jakości i istotności wykorzystywanych zbiorów danych, dokumentacji technicznej i rejestrowania zdarzeń, przejrzystości i przekazywania informacji operatorom systemów sztucznej inteligencji, nadzoru ze strony człowieka oraz solidności, dokładności i cyberbezpieczeństwa. Zwraca się uwagę, że zbiory danych treningowych powinny być wystarczająco adekwatne, reprezentatywne, odpowiednio zweryfikowane pod kątem błędów oraz jak najbardziej kompletne z punktu widzenia przeznaczenia systemu. Mają one również charakteryzować się odpowiednimi właściwościami statystycznymi w celu zmniejszenia ewentualnej tendencyjności w zbiorach danych i zapobiegania dyskryminacji. Systemy sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka powinny działać w sposób spójny w całym cyklu życia i charakteryzować się odpowiednim poziomem dokładności, solidności i cyberbezpieczeństwa. Dostawcy będą musieli ustanowić skuteczny system zarządzania jakością, zapewnić przeprowadzenie wymaganej procedury oceny zgodności, sporządzić odpowiednią dokumentację i ustanowić system monitorowania po wprowadzeniu do obrotu. Systemy sztucznej inteligencji będą podlegały normalizacji i będą musiały posiadać oznakowanie CE świadczące o ich zgodności z rozporządzeniem.

Obowiązki zostały także nałożone na operatorów sztucznej inteligencji, którzy odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu praw podstawowych w trakcie korzystania z systemów, znając praktyczne aspekty i okoliczności ich stosowania oraz mając kontakt z osobami, na które AI może wywierać wpływ. Oprócz przestrzegania instrukcji obsługi systemu będą oni musieli określić odpowiednie struktury zarządzania, takie jak ustalenia dotyczące nadzoru ze strony człowieka oraz procedury rozpatrywania skarg i dochodzenia roszczeń. Przed oddaniem systemu do użytku wymagane będzie przeprowadzenie oceny jego wpływu na prawa podstawowe, czemu powinien towarzyszyć szczegółowy plan, opisujący środki lub narzędzia, które pomogą ograniczać

zidentyfikowane ryzyko dla praw podstawowych najpóźniej z chwilą oddania systemu do użytku⁴⁶.

AI Act zobowiązuje dostawców do wdrożenia systemu monitorowania po dokonaniu wprowadzenia do obrotu. Ma to pozwolić na podejmowanie działań naprawczych w krótkim czasie, a także umożliwić innym podmiotom korzystanie z istniejących doświadczeń do ulepszenia swoich systemów oraz procesu projektowania i rozwoju. Dostawcy będą musieli posiadać system zgłaszania właściwym organom wszelkich poważnych incydentów lub wszelkich naruszeń prawa krajowego i prawa Unii, w tym chroniącego prawa podstawowe i prawa konsumenta, zaistniałych w związku ze stosowaniem ich systemów sztucznej inteligencji. Na operatorów został z kolei nałożony obowiązek zgłaszania takich incydentów lub naruszeń wynikających z korzystania z AI.

Systemy sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka będą podlegały rejestracji w unijnej bazie danych. Obowiązkiem rejestracji objęto także dostawców modeli generatywnych. Mają oni ponadto wykazywać – poprzez odpowiednie projektowanie, testowanie i analizę – że przed opracowaniem i przez cały okres opracowywania modelu identyfikowano, ograniczano i łagodząco racjonalnie przewidywalne zagrożenia dla zdrowia, bezpieczeństwa, praw podstawowych, środowiska, demokracji i praworządności. Generatywne systemy sztucznej inteligencji oparte na takich modelach będą musiały spełniać wymogi przejrzystości. Powinny one w szczególności ujawniać w odpowiednim czasie, w jasny i zrozumiały sposób, że dane treści (w tym *deepfake*) zostały wygenerowane lub zmanipulowane przez system sztucznej inteligencji, oraz podawać imię i nazwisko osoby fizycznej lub nazwę osoby prawnej odpowiedzialnej za ich wygenerowanie lub zmanipulowanie. Muszą zawierać obowiązki informacyjne i przygotowywać całą niezbędną dokumentację techniczną, aby potencjalni dostawcy niższego szczebla mogli wypełniać nałożone na nich obowiązki. Konieczne ma być także publikowanie szczegółowych podsumowań danych chronionych prawem autorskim, które wykorzystano do szkolenia tych systemów.

Wyjątki od obowiązków wynikających z AI Act wprowadzono dla badań naukowych oraz dla komponentów sztucznej inteligencji dostarczanych na podstawie wolnych i otwartych licencji. Rozporządzenie zachęca do tworzenia tzw. piaskownic regulacyjnych, rozumianych jako ustanowione przez organ publiczny kontrolowane środowisko, które ułatwia bezpieczne opracowywanie, testowanie i walidację innowacyjnych systemów

⁴⁶ Por. także B. Oręziak, *Prawa człowieka jako determinanta sztucznej inteligencji? Propozycja kryteriów i dyrektyw zastosowania sztucznej inteligencji do użytku praktycznego*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji*, L. Lai, M. Świerczyński (red.), Warszawa 2020, s. 199–210, *Monografie Prawnicze*.

sztucznej inteligencji przez ograniczony czas przed ich wprowadzeniem do obrotu lub oddaniem do użytku zgodnie z określonym planem pod nadzorem regulacyjnym⁴⁷.

Wytyczne KE dla nauczycieli formułują szereg wymogów, które stanowią podstawę etycznego wykorzystania sztucznej inteligencji i danych w nauczaniu, uczeniu się i ocenianiu. Powinny być one spełnione dla każdego systemu sztucznej inteligencji stosowanego w edukacji, w szczególności w celu zminimalizowania ryzyka stronniczości lub błędu wpływającego na wyniki kształcenia. Mają one pomóc dostawcom technologii oraz ich odbiorcom, w tym dyrektorom szkół i nauczycielom, w dokonaniu odpowiedniej oceny wpływu, przeciwdziałaniu potencjalnym zagrożeniom i wykorzystaniu zalet AI oraz stanowić wskazówkę przy opracowywaniu, wdrażaniu i używaniu takiego systemu. Wymogi te obejmują zagwarantowanie: przewodniej i nadzorczą rolę człowieka, przejrzystości, różnorodności, niedyskryminacji i sprawiedliwości, dobrostanu społecznego i środowiskowego, ochrony prywatności i właściwego zarządzania danymi, technicznej solidności i bezpieczeństwa oraz odpowiedzialności za działania AI.

W celu zobrazowania, w jaki sposób powyższe wymogi powinny być realizowane w praktyce, można w szczególności wskazać, że aby zapewnić przewodnią i nadzorczą rolę człowieka, należy weryfikować, czy funkcja nauczyciela została wyraźnie określona i czy w trakcie korzystania ze sztucznej inteligencji nauczyciel ma rzeczywisty wpływ na podejmowanie decyzji. Przejrzystość wymaga, aby nauczyciele i członkowie kadry kierowniczej rozumieli, w jaki sposób konkretne algorytmy oceny lub personalizacji funkcjonują w systemie sztucznej inteligencji. Jako warunek dobrostanu społecznego system sztucznej inteligencji powinien wyraźnie wskazywać, że jego interakcje społeczne są symulacją i że nie jest on zdolny do odczuwania ani okazywania empatii. W celu ochrony prywatności i zarządzania danymi konieczne jest monitorowanie, czy dostęp do danych osób uczących się jest chroniony oraz czy dane te są przechowywane w bezpiecznym miejscu i wykorzystywane jedynie do celów, do których zostały zgromadzone⁴⁸. Z kolei dla zapewnienia odpowiedzialności za działania AI szkoła powinna zawrzeć właściwą umowę z dostawcą systemu, która gwarantuje odpowiedni poziom usług, określa zasady wsparcia i rozwiązywania zgłoszonych problemów.

⁴⁷ Należy zwrócić uwagę, że przedstawione obowiązki wynikają z AI Act w wersji PE. Ich zakres może jeszcze ulec zmianie w finalnej wersji rozporządzenia na skutek poprawek wprowadzonych na etapie negocjacji międzyinstytucjonalnych.

⁴⁸ Szerzej na temat ochrony danych przetwarzanych przez systemy sztucznej inteligencji por. D. Lubasz, M. Namysłowska, *Ochrona danych osobowych a sztuczna inteligencja*, [w:] *Ochrona danych osobowych*, D. Lubasz (red.), Warszawa 2020, s. 1009-1030, *Meritum*.

W ślad za sformułowanymi wymogami etycznymi wytyczne wskazują na procedury *compliance*, które będą musiały stosować szkoły już w niedalekiej przyszłości. Zgodnie z nimi:

[...] przed wdrożeniem systemu sztucznej inteligencji należy wprowadzić w całej szkole politykę i zasady, które określą oczekiwania i dostarczą wskazówek co do konsekwentnego postępowania w przypadku wystąpienia problemów. Mogą one obejmować środki dotyczące: zapewnienia zamówień publicznych na godną zaufania i ukierunkowaną na człowieka sztuczną inteligencję od wiarygodnych dostawców posiadających wymagane certyfikaty; wdrożenia nadzorczej roli człowieka; zapewnienia, aby dane wejściowe odpowiadały zamierzonemu celowi systemu sztucznej inteligencji; zorganizowania odpowiedniego szkolenia dla pracowników; monitorowania funkcjonowania systemu sztucznej inteligencji i podejmowania działań naprawczych oraz przestrzegania odpowiednich zobowiązań wynikających z RODO, w tym przeprowadzenia oceny skutków dla ochrony danych⁴⁹.

Istotne jest przy tym poinformowanie o istniejących procedurach nauczycieli, uczniów i rodziców, aby byli oni świadomi istniejących wymogów i oczekiwań.

AI Act wskazuje ponadto, że osoby fizyczne i prawne oraz grupy osób fizycznych, których prawa i wolności mogą zostać naruszone przez systemy sztucznej inteligencji, powinny mieć dostęp do mechanizmów zgłaszania i dochodzenia roszczeń oraz proporcjonalnych i skutecznych środków ochrony prawnej. Przewiduje się w szczególności możliwość zgłaszania naruszeń rozporządzenia krajowym organom nadzorczym oraz prawo do złożenia skargi przeciwko operatorom systemów sztucznej inteligencji, jak również do sądowych środków odwoławczych od decyzji organów nadzorczych.

Dodatkowo Komisja Europejska przedstawiła projekt tzw. AI Liability Directive⁵⁰. Ustanawia ona jednolite wymogi dotyczące niektórych aspektów pozaumownej odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w wyniku działania systemów AI. Zwrócono w niej uwagę na niedostosowanie aktualnie obowiązujących krajowych przepisów o odpowiedzialności cywilnej do kwestii roszczeń z tytułu odpowiedzialności za szkody spowodowane przez produkty i usługi wspierane przez sztuczną inteligencję. Problematiczne są zwłaszcza kwestie ustalenia osoby odpowiedzialnej oraz ciężaru dowodowego spoczywającego na powodzie, który musi wykazać bezprawne działanie

⁴⁹ Wytyczne KE dla nauczycieli, s. 26.

⁵⁰ Komisja Europejska, Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję), Bruksela, dnia 28.09.2022 r., COM(2022) 496 final.

lub zaniechanie sprawcy szkody⁵¹. W przypadku systemów sztucznej inteligencji jest to znacznie utrudnione z uwagi na ich złożoność, autonomiczność i nieprzejrzystość (wspomniany efekt „czarnej skrzynki”). W związku z tym wystąpienie na drogę sądową może generować znaczne koszty, co przy jednoczesnym wydłużeniu postępowania z uwagi na jego złożoność powoduje ryzyko zniechęcenia i rezygnacji z dochodzenia roszczeń przez poszkodowanego.

W celu ułatwienia korzystania ze środków prawnych w związku z działaniami sztucznej inteligencji projekt AI Liability Directive ustanawia wspólne zasady ujawniania dowodów dotyczących systemów AI wysokiego ryzyka oraz ciężaru dowodu w przypadku pozaumownych cywilnoprawnych roszczeń odszkodowawczych spowodowanych przez system sztucznej inteligencji. Umożliwia on uzyskanie informacji na temat systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka, które mają być rejestrowane i dokumentowane zgodnie z wymogami AI Act. Wprowadza także wzruszalne domniemania, obejmujące w szczególności istnienie związku przyczynowego między winą pozwanego a wynikiem uzyskanym przez system sztucznej inteligencji lub faktem nieuzyskania przez taki system wyniku. Postanowienia AI Liability Directive mają ułatwić dochodzenie odszkodowania za szkody spowodowane przez systemy sztucznej inteligencji i tym samym zapewnić większą ochronę podmiotów, których prawa mogą zostać naruszone przez działania AI⁵².

7. Zakończenie

Jak wynika z powyższych rozważań, systemy sztucznej inteligencji mogą odegrać ważną rolę w unowocześnieniu edukacji, prowadząc do poprawy jakości kształcenia i zwiększenia jego dostępności dla odbiorców, zarówno w formie stacjonarnej, jak i online. Edukacja cyfrowa odgrywa także ważną rolę we wspieraniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Jeżeli jest ona odpowiednio prowadzona, może sprzyjać włączeniu społecznemu, w szczególności w zakresie kształcenia osób z mniejszych miejscowości, niepełnosprawnych czy z innych względów zagrożonych wykluczeniem.

⁵¹ Por. A. Michalak, *Odpowiedzialność cywilnoprawna w obrocie oprogramowaniem komputerowym w erze sztucznej inteligencji*, Warszawa 2021, s. 375 i n., *Monografie Prawnicze*.

⁵² Na temat odpowiedzialności prawnej za szkody wyrządzone przez sztuczną inteligencję por. także E. Kurowska-Tober, Ł. Czynieńnik, M. Koniarska, *Aspekty prawne sztucznej inteligencji – zarys problematyki*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 21, dodatek, Legalis. W kontekście usług cyfrowych por. G. Bar, R. Skibicki, *Wyzwania prawne związane z wykorzystaniem sztucznej inteligencji w usługach cyfrowych*, „Prawo Nowych Technologii” 2021, nr 1, s. 40-45, Legalis.

Jednocześnie, jak podkreślono w uzasadnieniu AI Act, „wykorzystywanie sztucznej inteligencji wraz z jej szczególnymi cechami (np. efekt czarnej skrzynki, złożoność, zależność od danych, autonomiczne zachowanie) może mieć negatywny wpływ na szereg praw podstawowych zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej”⁵³. Proponowane na poziomie unijnym regulacje prawne mają na celu uwzględnienie różnych źródeł ryzyka i zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony praw podstawowych wobec systemów AI. Służy temu w szczególności sformułowanie zestawu wymogów dotyczących wiarygodnej sztucznej inteligencji oraz proporcjonalnych obowiązków nałożonych na wszystkich uczestników obrotu. Testowanie przed wprowadzeniem do obrotu, zarządzanie ryzykiem i nadzór ze strony człowieka powinny zmniejszyć niebezpieczeństwo błędnych lub stronniczych decyzji podejmowanych przy wsparciu AI w obszarach krytycznych, do których należy także kształcenie i szkolenie. Jednocześnie zapewnienie przejrzystości i identyfikowalności systemów sztucznej inteligencji⁵⁴ w połączeniu z kontrolami na etapie ich funkcjonowania ma umożliwić skuteczne dochodzenie roszczeń przez osoby poszkodowane, których prawa zostały naruszone mimo wprowadzonych przez prawodawcę środków zapobiegawczych.

Projektowane uregulowania mogą generować obciążenie dla szkół, które będą zmagać się z jednej strony z opanowaniem zastosowania nowych technologii w procesie edukacji, a z drugiej – z wypełnieniem licznych obowiązków prawnych. Będą także w jakimś stopniu ponosiły ryzyko odpowiedzialności za potencjalne skutki działania sztucznej inteligencji.

W odpowiedzi na formułowane obawy o niebezpieczeństwo zastąpienia ludzi przez systemy sztucznej inteligencji w procesie edukacji wydaje się, że na ten moment można zaryzykować tezę, iż z uwagi na konieczność zapewnienia nadzorczej roli człowieka nad zadaniami wykonywanymi przez sztuczną inteligencję oraz procedur *compliance* pracy nie zabraknie ani nauczycielom, ani prawnikom.

⁵³ Pkt 3.5 AI Act.

⁵⁴ Na temat prawa podmiotu danych do informacji w kontekście AI por. K. Morawska, *Zasada transparentności i prawo podmiotu danych do informacji a sztuczna inteligencja*, [w:] *Prawo sztucznej...*, s. 187-198; G. Bar, *Przejrzystość, w tym wyjaśnialność, jako wymóg prawny dla systemów Sztucznej Inteligencji*, „Monitor Prawniczy 2020”, nr 20, dodatek, s. 75-79, Legalis.

Bibliografia

- Auleytner A., *Równość dostępu do sztucznej inteligencji*, „Automatyka” 2018, nr 11, s. 28-29.
- Auleytner A., Stepień M.J., *Dostęp do sztucznej inteligencji – równość i inne aspekty prawne dostępu do systemów sztucznej inteligencji*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 21, dodatek, Legalis.
- Bar G., *Przejrzystość, w tym wyjaśnialność, jako wymóg prawny dla systemów Sztucznej Inteligencji*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 20, dodatek, s. 75-79, Legalis.
- Bar G., Skibicki R., *Wyzwania prawne związane z wykorzystaniem sztucznej inteligencji w usługach cyfrowych*, „Prawo Nowych Technologii 2021”, nr 1, s. 40-45, Legalis.
- Byrski J., *Oprogramowanie zawierające elementy sztucznej inteligencji. Wybrane zagadnienia prawne*, [w:] *Experientia docet. Księga jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Elżbiecie Traple*, P. Kostański, P. Podrecki, T. Targosz (red.), Warszawa 2017, s. 1331-1343.
- Chat GPT w szkole. Szanse i zagrożenia*, Zintegrowana Platforma Edukacyjna Ministerstwa Edukacji i Nauki, <https://zpe.gov.pl/chat-gpt>.
- Chen L., Chen P., Lin Z., *Artificial Intelligence in Education: A Review*, „IEEE Access” 2020, nr 8, s. 75264-75278, <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2020.2988510>.
- Committee on Artificial Intelligence (CAI), *Revised Zero Draft [Framework] Convention on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, <https://rm.coe.int/cai-2023-01-revised-zero-draft-framework-convention-public/1680aa193f>.
- European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Final Report of the Commission Expert Group on Artificial Intelligence and Data in Education and Training. A Executive Summary*, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/65087>.
- Heaven W.D., *ChatGPT is Going to Change Education, Not Destroy It*, MIT Technology Review, 6.04.2023, <https://www.technologyreview.com/2023/04/06/1071059/chatgpt-change-not-destroy-education-openai/>.
- Juściński P., *Prawo autorskie w obliczu rozwoju sztucznej inteligencji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2019, nr 1, s. 5-44.
- Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania*, Bruksela, dnia 19.02.2020 r., COM(2020) 65 final.
- Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury, *Wytuczne etyczne dla nauczycieli dotyczące wykorzystania sztucznej inteligencji i danych w nauczaniu i uczeniu się*, Luksemburg 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/169>.
- Komisja Europejska, Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję), Bruksela, dnia 28.09.2022 r., COM(2022) 496 final.
- 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, dnia 21.04.2021 r., COM(2021) 206 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021-2027. Nowe podejście do kształcenia i szkolenia w epoce cyfrowej*, Bruksela, dnia 30.09.2020 r., COM(2020) 624 final.

- Komunikat Komisji, *Sztuczna inteligencja dla Europy*, Bruksela, dnia 25.04.2018 r., COM(2018) 237 final.
- Kurowska-Tober E., Czynienik Ł., Koniarska M., *Aspekty prawne sztucznej inteligencji – zarys problematyki*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 21, dodatek, Legalis.
- Lubasz D., Namysłowska M., *Ochrona danych osobowych a sztuczna inteligencja*, [w:] *Ochrona danych osobowych*, red. D. Lubasz, Warszawa 2020, s. 1009-1030, Meritum.
- Lubasz D., Szkurląt A., *Relacja aktu o sztucznej inteligencji i ogólnego rozporządzenia o ochronie danych*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 21, dodatek, Legalis.
- Madiega T., *General-Purpose Artificial Intelligence*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/745708/EPRS_ATA\(2023\)745708_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/745708/EPRS_ATA(2023)745708_EN.pdf).
- Michalak A., *Odpowiedzialność cywilnoprawna w obrocie oprogramowaniem komputerowym w erze sztucznej inteligencji*, Warszawa 2021, *Monografie Prawnicze*.
- Michałowicz A., *Przetwarzanie danych biometrycznych a ochrona jednostek – analiza wybranych zagadnień na tle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i projektu aktu w sprawie sztucznej inteligencji*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021, nr 6(10), s. 78-94, Legalis.
- Morawska K., *Zasada transparentności i prawo podmiotu danych do informacji a sztuczna inteligencja*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji*, L. Lai, M. Świerczyński (red.), Warszawa 2020, s. 187-198, *Monografie Prawnicze*.
- Nowakowski M., *O moralnej odpowiedzialności HAL-a 9000, czyli etyka sztucznej inteligencji w praktyce. Czy potrzebujemy definicji sztucznej inteligencji?*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2022, nr 1, s. 4-10, Legalis.
- Nowakowski M., *Ostatnie zmiany w ramach prawnych dla sztucznej inteligencji w Unii Europejskiej – krytyczna analiza*, „Prawo Nowych Technologii” 2021, nr 2, s. 23-30, Legalis.
- OECD, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, 22.05.2019, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449#mainText>.
- O’Flaherty M., *Facial Recognition Technology and Fundamental Rights*, „European Data Protection Law Review” 2020, vol. 6, no. 2, s. 170-173, <https://doi.org/10.21552/edpl/2020/2/4>.
- Oręziak B., *Prawa człowieka jako determinanta sztucznej inteligencji? Propozycja kryteriów i dyrektyw zastosowania sztucznej inteligencji do użytku praktycznego*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji*, L. Lai, M. Świerczyński (red.), Warszawa 2020, s. 199-210, *Monografie Prawnicze*.
- Ostateczna lista oceny godnej zaufania sztucznej inteligencji (ALTAI)*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-list-trustworthy-artificial-intelligence-altai-self-assessment>.
- Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 14 czerwca 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236_PL.html.
- Rada Unii Europejskiej, *Podjęcie ogólne*, Bruksela, dnia 25.11.2022 r., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14954-2022-INIT/pl/pdf>.
- Rapcewicz A. et al., *Sztuczna inteligencja w kontekście ochrony danych osobowych. Materiały pokonferencyjne*, <https://uodo.gov.pl>.

- Regorowicz M., Konieczny P., *Konwencja Rady Europy w sprawie sztucznej inteligencji*, <https://www.traple.pl/konwencja-rady-europy-w-sprawie-sztucznej-inteligencji/>.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie sztucznej inteligencji w sektorze edukacji i kultury oraz w sektorze audiowizualnym, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0238_PL.html.
- Rzymowski J., *Definicja prawnicza sztucznej inteligencji na podstawie projektu rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji*, „Prawo Nowych Technologii” 2023, nr 1, s. 19-23, Legalis.
- Rojszczak M., *Prawne aspekty systemów sztucznej inteligencji – zarys problemu*, [w:] *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, D. Szostek (red.), Warszawa 2019, s. 1-22.
- Susałko M., *Podejście oparte na ryzyku w projekcie aktu w sprawie sztucznej inteligencji i RODO*, „Prawo Nowych Technologii” 2023, nr 1, s. 10-18, Legalis.
- Szpyt K., *Sztuczna inteligencja i nowe technologie (nie zawsze) w służbie ludzkości, czyli cywilnoprawna problematyka rozwoju i popularyzacji technologii deepfake*, [w:] *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, D. Szostek (red.), Warszawa 2019, s. 75-94.
- „Sztuczna Inteligencja w edukacji”. *Wywiad... ze Sztuczną Inteligencją*, https://elearning.uj.edu.pl/aktualnosci/-/journal_content/56_INSTANCE_VYFRNkIOU5HR/153579096/153958753.
- Sztuczna inteligencja w szkole*, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/sztuczna-inteligencja-w-szkole-2022-10-26_pl.
- The 2018 International Computer and Information Literacy Study (ICILS): Main Findings and Implications for Education Policies in Europe*, <https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/icils-2018-policy-note.pdf>.
- Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/node/1950>.
- Zalecenia polityczne i inwestycyjne dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/node/1694>.

RENATA ŚLIWA¹

INFRASTRUCTURE-DRIVEN APPROACH TO DIGITAL TRANSITION

ABSTRACT: An alternative perception of the possible impact of ICT disruptiveness of the economy is presented, one different from the one embedded in the literature highlighting the impact through “broad” capital, spillovers and “industrial innovation.”

The Internet and its products and services carry, on the one hand, the drive for hyper-centralization, and on the other the drive for efficiency gains by facilitating the emergence of self-sustaining communities, fenced off by others by a belief in a common identity. Ignoring social and economic power becomes increasingly illegitimate under the pressure of the contemporary explosion of inequality and the resulting capacity of social movements.

How, then, have the legislative political processes of the EU been established in recent years to increase the participation of social groups in economic processes, to be interpreted as wider openness of the channels for more distribution of income in societies? In terms of Internet connectivity, a specific area is the regulation relating to telecommunications infrastructure.

Infrastructure forms the basis of product and service offerings in digital markets, further providing the foundation for the creation of social and economic infrastructure conditioning the inclusion of communities in a political (civic, identity) and economic (productivity) sense.

The optics presented herein (being of a contributory nature) on how the digital connectivity market is crucial in determining power and legitimization,

¹ Renata Śliwa, PhD, University of the National Education Commission, Krakow, <https://orcid.org/0000-0001-5029-8798>.

competitiveness and economic prosperity entails the perception of legal and political frameworks of the information and communication sector (ICT) as strategic for an economy to thrive and widely distribute wealth across societies.

The contributory character of the chapter is based on the threefold axis of the analysis, encompassing political, legal and economic perspectives. The analysis is embedded in the review of the legal and political endeavors of the European Commission to grab the benefits of digital transformation in the economic and political interests of all EU citizens.

The Digital Market Act is based on the conviction that regulation of big technology companies, being gatekeepers, leads the way toward more competition and choice, greater innovation, better quality and lower prices. The expected shift of power is from gatekeepers to startups and small businesses as well as users across the economy. The legal underpinning of the EU political endeavor is to equip the economic and social entities with a level playing field to compete, innovate, produce and be better off.

For the processes to strengthen performant digital infrastructure, starting with reliable network connections, fast and secure connectivity is the pivotal element. Therefore, the core line of the Gigabit Infrastructure Act regulation is support for connectivity infrastructure establishment to build capacity, empower people and reinforce incentives to trade.

KEYWORDS: information and communication sector, digital infrastructure, benefits for EU citizens

PODEJŚCIE DO TRANSFORMACJI CYFROWEJ, KTÓREGO PODSTAWĄ JEST INFRASTRUKTURA

ABSTRAKT: W rozdziale przedstawiono alternatywne postrzeganie możliwego wpływu przełomowości technologii ICT na gospodarkę. Różni się ono od osadzonego w literaturze podkreślania wpływu szeroko rozumianego kapitału, efektów zewnętrznych i „innowacji przemysłowych”.

Internet oraz jego produkty i usługi niosą ze sobą, z jednej strony, dążenie do hipercentralizacji, a z drugiej, dążenie do wzrostu wydajności poprzez ułatwianie powstawania samowystarczalnych społeczności, wyróżniających się od innych wiarą we wspólną tożsamość. Ignorowanie wyłaniającej się władzy społecznej i ekonomicznej staje się coraz bardziej nieuprawnione pod presją współczesnej eksplozji nierówności i wynikającej z niej zdolności ruchów społecznych.

W jaki sposób zatem w ostatnich latach legislacyjne procesy polityczne UE zostały ustanowione w celu zwiększenia udziału grup społecznych w procesach gospodarczych, co należy interpretować jako szersze otwarcie kanałów dystrybucji dochodów w społeczeństwach? Jeśli chodzi o łączność internetową, szczególnym obszarem są regulacje dotyczące infrastruktury telekomunikacyjnej. Infrastruk-

tura ta stanowi podstawę oferty produktowej i usługowej na rynkach cyfrowych, stanowiąc fundament dla tworzenia infrastruktury społecznej i ekonomicznej warunkującej inkluzję społeczności w sensie politycznym (obywatelskim, tożsamościowym) i ekonomicznym (produktywności).

Przedstawiona tu optyka, dotycząca tego, w jaki sposób rynek łączności cyfrowej ma kluczowe znaczenie dla określania władzy i jej legitymizacji, konkurencyjności i dobrobytu gospodarczego, pociąga za sobą postrzeganie ram prawnych i politycznych sektora informacyjno-komunikacyjnego (ICT) jako strategicznych dla rozwoju gospodarki i szerokiej dystrybucji bogactwa w społeczeństwach.

Charakter tego rozdziału opiera się na potrójnej osi analizy, obejmującej perspektywę polityczną, prawną i ekonomiczną. Analiza opiera się na przeglądzie prawnych i politycznych wysiłków Komisji Europejskiej mających na celu czerpanie korzyści z transformacji cyfrowej w interesie gospodarczym i politycznym wszystkich obywateli UE.

Digital Market Act opiera się na przekonaniu, że regulacja dużych firm technologicznych, kontrolujących dostęp (*gatekeeper*), prowadzi do większej konkurencji i wyboru, większej innowacyjności, lepszej jakości i niższych cen. Oczekuje się przesunięcia władzy od *gatekeeperów* do *start-upów i małych firm, a także do użytkowników w całej gospodarce. Podstawą prawną działań* politycznych UE jest zapewnienie podmiotom gospodarczym i społecznym równych szans w zakresie konkurowania, innowacji, produkcji i poprawy warunków życia.

W procesach mających na celu wzmocnienie wydajnej infrastruktury cyfrowej, począwszy od niezawodnych połączeń sieciowych, szybko i bezpieczna łączność jest kluczowym elementem. W związku z tym podstawową linią rozporządzenia *Gigabit Infrastructure Act* jest wspieranie tworzenia infrastruktury łączności w celu budowania zdolności, wzmocniania pozycji ludzi i wzmocniania zachęt do handlu.

SŁOWA KLUCZOWE: sektor informacyjno-komunikacyjny, infrastruktura cyfrowa, korzyści dla obywateli UE

1. Introduction

The choices of technology determine progress. The meaning hidden here is that innovative ways of production or/and communication entail the empowerment of society to produce, but also narrow interest groups to dominate. To stimulate stable economic development it is crucial to include the public in the widest possible use of technology and access to infrastructure of particular economic importance, such

as telecommunications infrastructure. Critical infrastructure is the foundation for creating security, a myriad of productive opportunities, public services and strong pro-investment incentives, where broad segments of society have access to opportunities to develop economic activities, take up jobs, knowledge and skills that are within their reach through public services.²

Nowadays, demand for better connectivity is growing as services and applications that take advantage of the greater bandwidth emerge. Broadband infrastructure investment is indispensable in supporting the overall growth agenda. This is the way businesses manage change. Opportunities expand into new markets to communicate with customers and suppliers, as well as to operate more efficiently by bringing costs down adjust to the emerging technological capacities. The benefits of speedy broadband have an impact across the whole economy – whether through greater scope for teleworking and homeworking, which reduces pressure on the transport network and lowers carbon emissions, or better delivery of public services – such as remote education and health services. To secure these objectives, the use of the internet is going to require significant improvements in the network most people currently use. A mix of technologies – fixed, wireless and satellite – is compulsory to deliver fast broadband throughout a country, region or worldwide. Even if the approach to delivery access remains technologically neutral, it must be recognized that high-capacity fibre optics installed deeper into the network is likely to be a key feature of the network going forward.

At the same time, it is of key importance to stimulate the development of the next generation of mobile broadband services based on new wireless technologies. Providing the right regulatory and policy climate to allow the market to deploy beyond the more densely populated areas, otherwise to ensure access to telecom infrastructure, such as the network of ducts, poles and others, delivers the potential for businesses to develop in less densely populated areas. Can't understand what this is trying to say, looked at it many times.

The optics presented herein (being of a contributory nature) on how the digital markets/connectivity market is crucial in determining power and legitimization, competitiveness and economic prosperity, entails the perception of legal and political frameworks of the information and communication sector (ICT) as strategic for an economy to thrive and distribute the wealth widely across societies. The analysis is embedded in the review of the legal and political endeavors of the European Commis-

² D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Wąski korytarz. Państwa, społeczeństwa i losy wolności*, F. Filipowski (transl.), Poznań 2022, p. 208.

sion (EC) to grab the benefits of digital transformation in the economic and political interest of all EU citizens.

2. The concept of the analysis

The main axis of the analysis is threefold, encompassing political, legal, and economic perspectives. Political (strategy) is recognized as the implementation of socio-economic goals, legal (regulatory in the sense of legislative), as regulatory support means the translation of the socioeconomic goals into legal rules, and economic (regulatory in the sense of stimulative) perspective is recognized as shaping the behavior of actors so that the benefits derived from the disruptiveness of technology are not accumulated for the few but widely among the public. The core of the threefold perception is to highlight the importance of leverage of technological advancement to secure the wide distribution of technological benefits.

The rationale for the analysis being embedded in the political, legal and economic perspective is grounded in the following:

From an economic perspective:

- 1) Communication technologies bring opportunities related to accelerating the collection, creation, analysis and transmission of data, which is driving digital transformation.
- 2) The effects of the advancement of these technologies, such as artificial intelligence, cloud computing, mobile technologies, social media platforms and next-generation technologies, i.e., the Internet of Things, edge computing (computing power and data collection close to the source of data acquisition), revolutionarily robotization of processes, metaverse and quantum computing are changing the speed of transmission and acquisition of information, leading to innovative digital products, services and organizations (Amazon, Airbnb, Uber, etc.). They also change customer preferences for expected products and services (quick response, products and services tailored to customers' needs, expectation of easy-to-use interfaces, preferences to digitally interact anytime from any device).

From a political perspective:

- 3) Information is a form of power, and if the Internet has increased everyone's access to information it should also distribute power more broadly. The expanding social media in particular seems a useful tool for mobilization, allowing like-minded groups to unite around issues of common concern. The very nature of the Internet, based on connections between individual users, should contribute to eliminat-

ing the tyranny of hierarchical gatekeepers of all kinds overseeing the nature of information available to people.³

- 4) The development of alternative media is an important factor in increasing the opportunities for the participation and the scope of power of broad sectors of society in shaping the political process (in addition to the political and legal order, pluralism and civil society institutions).⁴
- 5) Striving for even greater pluralism and broader participation in the political process – the creation of inclusive political institutions (independent media strengthened by ICT, organizing an informed public against threats publicized by the media), support of inclusive economic institutions (influential associations, unions, chambers of commerce with the opportunity to present their positions/interests, elections, public consultations and impact assessment), leading to a more even distribution of income.⁵

From a legal perspective:

- 6) Law is perceived as the language to assign power to an entity, to dominate or to enforce subordination.

The hypothesis for further considerations is that political processes, established by law (legislation), allow economic capacity building in such a way that by increasing the participation and scope of empowerment of broad social groups they are being included in economic processes.

Here is an alternative perception of the possible impact of ICT technology disruptiveness on the economy, to the one embedded in the literature highlighting the impact through “broad” capital, spillovers, and “industrial innovation.”⁶

The Internet and its products and services carry, on the one hand, the drive for hyper-centralization, and on the other the drive for efficiency gains by facilitating the emergence of self-sustaining communities, fenced off from others by a belief in a common identity. Ignoring social and economic power becomes increasingly illegitimate under the pressure of the contemporary explosion of inequality and resulting capacity of social movements.

³ F. Fukuyama, *Tożsamość. Współczesna polityka tożsamościowa i walka o uznanie*, J. Pyka (transl.), Poznań 2019, p. 221-223.

⁴ D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Dlaczego narody przegrywają. Źródła władzy, pomysłowości i ubóstwa*, J. Łoziński (transl.), Poznań 2014, p. 511.

⁵ *Ibidem*, p. 344.

⁶ L.-H. Röller, L. Waverman, *Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach*, “The American Economic Review” 2001, vol. 91, no. 4.

How, then, have the legislative political processes of the EU been established in recent years to increase the participation of social groups in economic processes, to be interpreted as wider openness of the channels for more distribution of income? In terms of Internet connectivity, the specific area is the regulation relating to telecommunications infrastructure. The infrastructure forms the basis of product and service offerings in digital markets, further providing the foundation for the creation of social and economic infrastructure conditioning the inclusion of communities in a political (civic, identity) and economic (productivity) sense.

3. Contemporary legal acts on the EU level

3.1. The Digital Market Act

Weak contestability of the market reduces the incentives to innovate services and products, and negatively affects the potential of an online platform economy to innovate.

Following Directive (EU) 2018/1972 establishing the European Electronic Communications Code and the Digital Single Market Strategy (2015), the Digital Market Act (DMA, Regulation 2022/1925) confirms the European Commission's efforts to intensify the activities of the multiple players (alternative to Big Tech) in the ICT sector.

The DMA is the legal operationalization of the procompetitive EU regime for digital markets to function more fairly and open, and, especially, for the dominating online platforms to operate more transparently. European law authorities, by introducing the Digital Market Act into its legal system, aim to prevent core platform services (online intermediation services, online search engines, operating systems, online social networking, video sharing platform services, number-independent interpersonal communication services, cloud computing services, virtual assistants, web browsers and online advertising services), featured by high barriers of entry or exit, high sunk costs, reduced (or no-access) to key input such as data,⁷ from abusing their dominant market power. The role of a gatekeeper providing core platform services is to be stopped or

⁷ Features derived from: scale or scope economies, network effects, significant degree of dependence of business and end users (multi-sidedness of the services), lock-in effects, a lack of multihoming for the same purpose by end users, vertical integration or conglomerate corporate structure, data-driven advantages; Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act), OJ 2022, L 265/1.

at least made more difficult in terms of forcing the users to use only their platforms, tracking users' internet activity for advertising purposes or others.

The contestability of core platform services being digital services is of chief importance in terms of price, quality, and other layers of fairness of the commercial relationships. Contestability and unfairness are intertwined as the dominant market power of gatekeepers triggers unfair practices, and the dominance-driven discrimination by gatekeepers disactivates the alternative to gatekeepers businesses to compete, and then users to fully and securely exploit the Internet's potential.

More restrictions on gatekeepers on such exemplary behaviors such as on how they utilize users' data, message services, team up and share users on social media platforms, provide options to uninstall preloaded applications on devices, rank gatekeepers' own products and services higher than that of other (competitors) on search engines,⁸ and direct the Internet towards fairer and safer opportunities for innovators.

From a legislative perspective, the DMA is the regulatory response not so much to unwanted symptoms (as is General Data Protection Regulation), but to the causes of monopolistic digital platforms, companies providing digital platforms, app stores, digital browsers, advertising and applications.

From a political perspective, the DMA is an element of the European digital strategy „Shaping Europe's Digital Future”: “Technology that works for the people; A fair and competitive digital economy; An open, democratic and sustainable society.”⁹

From an economic perspective, the DMA secures the use of ICT for the development of digital skills, protection against network attacks, increasing confidence in AI, accelerating the spread of ultrafast broadband for homes, schools and hospitals, strengthening the potential for the development of high computing power (supercomputing, quantum computing) for innovation in medicine (quantum computing: pharmaceuticals, the chemical industry), transportation, ecology and finance. Creating conditions for increased competitiveness in digital markets means an enabling environment for the growth of innovation, startups, small businesses, regulating the market behavior of dominant online platforms, ensuring fair competition for all businesses in Europe, ensuring secure data trading, use of ICT to combat environmental pollution, influence citizens to protect their data, combat disinformation by them.

In a macroeconomic sense, the DMA is to improve competitiveness in European digital markets, facilitate cross-border trade, neutralize the market dominance of large corporations (Big Tech), stimulate the activities of smaller companies and protect the

⁸ *Ibidem.*

⁹ European Commission, *Shaping Europe's Digital Future*, Brussels, 19.2.2020, COM(2020) 67 final.

fundamental rights of all users of digital services. In a microeconomic sense, the DMA serves to enable businesses to reach users, open entirely new business opportunities to many companies to the benefit of consumers, introduce a list of responsibilities for gatekeepers and establish financial sanctions for violations of the regulations.

3.2. The Gigabit Infrastructure Act

As the balance between the need to provide the public with full access to telecommunications services and the search for ways to strengthen sector investment continues, on 23 February 2023 the EC proposed the Regulation of the European Parliament and of the Council on measures to reduce the cost of deploying gigabit electronic communications networks (Gigabit Infrastructure Act; GIA). The trend to search the balance has resounded with the EC's strong emphasis on favoring the integration of the mobile telecom market (building a single telecom market), as confirmed in 2023 statements by the commissioner responsible for the development of electronic communications in the EU.¹⁰

The GIA as a legislative strengthening of policy statements building economic capacity to provide resilient and secure connectivity across the EU. The infrastructure-driven process of digital transformation significantly contributes to create incentives to invest and innovate. Particularly important in this regard is ensuring access to fair competition by small and medium operators. Facilitating and incentivizing fibre and 5G network rollout in terms of reducing the cost of deploying very high-capacity electronic communication networks (exploitation of existing passive infrastructure, civil works, permit-granting procedures, in-building infrastructure deployment) is of chief importance in the process of strengthening sustainability and the resilience of an economy.

The GIA is a response to the requirement of massive investment in fibre and densification of antenna induced by the increased significance of connectivity and the call for accommodation and integration of new and emerging technologies aligned with redundancy and cybersecurity standards.

From a legislative perspective, the GIA is the EC proposal from February 23, 2023, being the revision of the Broadband Cost Reduction Directive (2014) to stimulate „faster, cheaper and more effective roll-out of Gigabit networks across the EU.”¹¹

¹⁰ S. Bichento, *EU Confirms "Single Telecoms Market" Policy*, <https://telecoms.com/519735/eu-confirms-single-telecoms-market-policy/> (23.07.2023).

¹¹ *Commission Presents New Initiatives, Laying the Ground for the Transformation of the Connectivity Sector in the EU*, Press release, Brussels, 23.02.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_985 (20.06.2023).

From a political perspective, the GIA is a cornerstone of the EU digital strategy, one of the European Electronic Communications Code's (2018) objectives, as well as support for the Digital Decade (2021), targeted on connectivity – „By 2030 everyone across the EU has access to fast Gigabit connectivity and fast mobile data” – and the Digital Policy Programme (2022), including political targets for 2030 being an enshrined vision of the “Digital Decade.”

From an economic perspective, the GIA is a response to an urgent need to depend on the availability of faster, more reliable, data-intensive connections for prospering economic relations. The pressing need for their building require the simplification of administrative procedures for investors to get access to existing telecom infrastructure as well as digitalization of procedures for the gigabit network operators rolling out their networks, reduction of delays related to permit-granting and dispute resolution, integrating the civil works so that other network operators (electric, gas, water, electricity, transport) cooperate with electronic communications operators and deploy the fibre network inside newly built or renovated buildings.

4. Telecom infrastructure to drive shift of power and inclusion

The transformative and market developments faced by digital markets, and connectivity markets in particular, are manifested in tremendous challenges arising from the still-advancing technology related to cloud data storage, the transition to edge computing, the usability of the Metaverse, artificial intelligence, virtual reality and quantum computing, to mention some. They all call for more investment and their operators to grab a premium for priority (billions of dollars already spent by Google, IBM, Microsoft). The significant market power of core online platforms serving as gatekeepers between businesses and internet users excessively determine infrastructure innovations and consumer choice. And, if more than 90% of over 10,000 online platforms which operate in the EU are small and medium enterprises,¹² ensuring a level playing field for all digital companies is expected to boost innovation and also competitiveness in terms of infrastructure competition (not just service competition).

¹² European Commission, *Europe Fit for the Digital Age: New Online Rules for Platforms*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment/europe-fit-digital-age-new-online-rules-platforms_en (24.06.2023).

Since the distribution of economic power translates into distribution of political power,¹³ through widespread access to channels of informatization and communication, broad sections of society are included in the opportunity to use resources. With the stimulation of infrastructure expansion, a more even distribution of resources and access to them is ensured (more companies strengthen, productivity increases). By demonopolizing online platforms, the scope of participation of smaller players in reaping technological benefits (including participation in the premium for priority) is increased, empowering the social masses and getting them stronger politically.

Table 1. The DMA and GIA through the lens of shift of power and inclusion

Perspectives/ Acts	Legislation	Political	Economic
Shift of Power			
DMA	Restrictions toward gatekeepers exercising their power on digital markets	Providing alternative innovators with faster and safer opportunities to innovate	Improved competitiveness in digital markets to enable the growth of startups and small businesses
GIA	Ensured access to fair infrastructure competition by small and medium operators	Support toward ensuring everyone in the EU access to fast Gigabit connectivity	Stimulate more investors to deliver business and other users faster and more reliable connections
Inclusion of Communities to the Opportunity to Use ICT Resources			
DMA	Assignment of more rights to users to protect themselves from gatekeepers, forcing users to use only their services, to track users data to solicit by advertising	Fairer commercial relations to activate more startups and small innovators, opening up to more people	More open and fairer digital markets to stimulate the development of digital skills, provide confidence to artificial intelligence and other accelerated technological disruptiveness of medical, financial, transport services
GIA	Legal support to build the capacity to provide resilient and secure connectivity	Provide Gigabit connectivity and fast mobile data transfer to empower people	Make more reliable and data-intense connections available across Europe through massive fibre and antenna investment to strengthen incentives to trade

Source: own elaboration.

¹³ D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Dlaczego...*

More equal distribution of economic power promotes greater income distribution (more competition, lower prices, increased productivity, higher income for more) and stronger political inclusion. Infrastructure-catalyzed production of numerous services for private and public purposes underpins economic, social and political progress.

Because of the all-presence and critical importance of the infrastructure, it constitutes the core of social value creation in society. Therefore, for society to function well, the widespread and secure access to infrastructure define the power and inclusion of a multitude of social communities. If the infrastructure is perceived as “shared means to many ends,”¹⁴ socially unjustified dominance over critical infrastructure of private interests threatens equitable access, excludes many eligible communities and results in significant social and economic harm. To prevent the management of infrastructure resources from deficiency (for example, the consequence of market oligopolization or monopolization), leading to inconsistent provision and then exclusion, governments intervene into markets to tune the infrastructure capacity to public interest. Acting at the political and then legislative layer, governments secure the tremendous opportunity of private sector entities to harness the power of digital technology disruption to balance the political and economic power by expanding access to education and healthcare. As a consequence of the power shift, more social communities have a chance to escape from poverty, target innovation and integrate/be included into economic product generation and participate widely in their distribution.

The telecommunication networks (provision of connectivity) transforming into platforms (convergence of connectivity and computing capacity) represents the service aspect of infrastructure-driven digital development, where connectivity providers become service providers. “Infrastructure-as-a-service” is a name for a service domain featured by physical network interconnections and application programming interfaces.

Digital government services meant as information and communication technologies in the service of delivery within a government constitute a sort of infrastructure to serve the public. Digital public infrastructure exists as a platform to proceed identification, payment, and data exchange to deliver and support delivering public services.¹⁵

¹⁴ B. M. Frischmann, *Infrastructure. The Social Value of Shared Resources*, Oxford 2013, p. 4.

¹⁵ L. M. Nordhaug, L. Harris, *Digital Public Goods: Enablers of Digital Sovereignty* [in:] OECD, *Development Co-operation Report 2021. Shaping a Just Digital Transformation*, 2021, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c023cb2e-en/index.html?itemId=/content/component/c023cb2e-en> (20.06.2023); V. Desai et al., *How Digital Public Infrastructure Supports Empowerment, Inclusion, and Resilience*, 15.03.2023, <https://blogs.worldbank.org/digital-development/how-digital-public-infrastructure-supports-empowerment-inclusion-and-resilience> (20.06.2023).

The infrastructure lay the foundations of the connect-sense-and-respond capabilities integration of communities to revive their identity, redefine functionality and empower. By linking physical and system layers with data and sensors, communities get interconnected to plan, design and integrate to evolve. Communities, building a culture of transparency by adopting data-sharing platforms with established adaptable cybersecurity protections across the systems, provide substantial support to underpin a wide range of services to people for a more socially and ecologically resilient and inclusive economy.

5. Conclusions

Policy and legal frameworks for digital governance help facilitate the adoption of mechanisms to secure the highest possible digital standards, and at the same time not to hinder capacity building. Digital governance aiming to improve institutional resilience, trust and inclusiveness are due to the balance of power. Technological and market developments determining networks to come and business models for still advancing electronic communication technology, standards underlying fairness for consumers, stimulation of contribution by all digital players, and elimination of the barriers to the Single Market, underpinned the EC political and legislative endeavors to boost digitalization of the EU economy.

The DMA is based on the conviction that regulation of big technology companies, being gatekeepers, lead the way toward more competition and choice, greater innovation, better quality and lower prices. The expected outcome is a shift of power from gatekeepers to startup and small businesses as well as to users across the economy. The legal underpinning of the EU political endeavors is to equip economic and social entities with a level playing field to compete, innovate, produce and be better off.

For the processes to strengthen performant digital infrastructure, starting with reliable network connections, speed and secure connectivity is the pivotal element. Therefore, the core line of the GIA regulation is support for connectivity infrastructure establishment to build capacity, empower people and reinforce incentives to trade.

Bibliography

- Acemoglu A., Johnson S., *Power and Progress*, New York 2023.
Acemoglu D., Robinson J. A., *Dlaczego narody przegrywają. Źródła władzy, pomysłowości i ubóstwa*, J. Łoziński (transl.), Poznań 2014.

- Acemoglu D., Robinson J. A., *Wąski korytarz. Państwa, społeczeństwa i losy wolności*, F. Filipowski (transl.), Poznań 2022.
- Bicheno S., *EU Confirms “Single Telecoms Market” Policy*, <https://telecoms.com/519735/eu-confirms-single-telecoms-market-policy/>.
- Commission Presents New Initiatives, Laying the Ground for the Transformation of the Connectivity Sector in the EU*, Press release, Brussels, 23.02.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_985.
- Desai V. et al., *How Digital Public Infrastructure Supports Empowerment, Inclusion, and Resilience*, 15.03.2023, <https://blogs.worldbank.org/digital-development/how-digital-public-infrastructure-supports-empowerment-inclusion-and-resilience>.
- European Commission, *Europe Fit for the Digital Age: New Online Rules for Platforms*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment/europe-fit-digital-age-new-online-rules-platforms_en.
- European Commission, *Shaping Europe’s Digital Future*, Brussels, 19.02.2020, COM(2020) 67 final.
- Frischmann B. M., *Infrastructure: The Social Value of Shared Resources*, Oxford 2013, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199895656.001.0001>.
- Fukuyama F., *Tożsamość. Współczesna polityka tożsamościowa i walka o uznanie*, J. Pyka (transl.), Poznań 2019.
- Nordhaug L. M., Harris L., *Digital Public Goods: Enablers of Digital Sovereignty* [in:] OECD, *Development Co-operation Report 2021: Shaping a Just Digital Transformation*, 2021, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c023cb2e-en/index.html?itemId=/content/component/c023cb2e-en>.
- Proposal of Regulation of the European Parliament and of the Council on measures to reduce the cost of deploying gigabit electronic communications networks and repealing Directive 2014/61/EU (Gigabit Infrastructure Act), Brussels, 23.02.2023, COM(2023) 94 final.
- Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act), OJ 2022, L 265/1.
- Röller L.-H., Waverman L., *Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach*, “The American Economic Review” 2001, vol. 91, no. 4, <https://doi.org/10.1257/aer.91.4.909>.

YULIIA VOLKOVA¹
YULIIA LEHEZA²

DIGITALIZATION OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION

ABSTRACT: This article is devoted to the problems of digitalization and regulatory and legal security of public information services in the field of environmental protection. The article focuses on establishing the essence and content of the security of public information services in the field of environmental protection, carries out a retrospective analysis of such a concept and establishes the current state of normative regulation of their use. The authors put forward the thesis that the regulatory framework ensuring the security of public information services in the field of environmental protection is an extensive set of legislative and subordinate legal acts, the current state of which requires systematization in order to achieve an adequate level of efficiency in exercising the right to information.

The article emphasizes that the digital transformation of society in modern conditions is an objective process but is not always carried out in accordance with certain rules determined by national legislation, considering international legal principles and approaches to the consolidation and implementation of human rights and freedoms. Today, the issues of transformation of the social policy in

¹ Yuliia Volkova, Doctor of Law, Professor in the Department of Administrative Law and Process, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine; researcher (honorary associate) at the University of Liverpool; <https://orcid.org/0000-0002-2799-3933>; Researcher IDs <http://www.researcherid.com/rid/N-1349-2016>.

² Yuliia Leheza, Doctor of Law, Professor in the Department of Civil, Economic and Environmental Law, Dnipro University of Technology, Dnipro, Ukraine; researcher at University of Applied Sciences, Mittweida, Germany; <https://orcid.org/0000-0002-4896-3178>; Researcher IDs <http://www.researcherid.com/rid/F-6210-2019>.

the context of the development of the digital economy are relevant. High-quality and effective social protection in the conditions of informatization should be one of the main priorities of the state.

KEYWORDS: digitalization, administrative services, administrative proceedings, administrative process, environment, information security, national security, public administration, public interest

CYFRYZACJA OCHRONY ŚRODOWISKA

ABSTRAKT: Artykuł poświęcony jest problematyce cyfryzacji oraz bezpieczeństwa regulacyjnego i prawnego usług informacji publicznej w zakresie ochrony środowiska. Skupiono się w nim na ustaleniu istoty i treści bezpieczeństwa tych usług. Dokonano również retrospektywnej analizy normatywnych rozwiązań w tym obszarze, a także przedstawiono aktualne akty prawne oraz to, jak są stosowane. Autorki stawiają tezę, że ramy regulacyjne zapewniające bezpieczeństwo usług informacji publicznej w zakresie ochrony środowiska to rozbudowany zbiór ustawowych i wykonawczych aktów prawnych, których obecny stan wymaga usystematyzowania w celu osiągnięcia odpowiedniego poziomu efektywności w korzystaniu z prawa do informacji.

W artykule podkreślono, że cyfrowa transformacja społeczeństwa we współczesnych warunkach jest procesem obiektywnym, jednak nie zawsze przebiega zgodnie z pewnymi zasadami określonymi przez ustawodawstwo krajowe, z uwzględnieniem międzynarodowych zasad prawnych oraz podejścia do konsolidacji i realizacji praw i wolności człowieka. Zagadnienia transformacji polityki społecznej w kontekście rozwoju gospodarki cyfrowej są aktualne, a wysokiej jakości i skuteczna ochrona socjalna w warunkach informatyzacji powinna być jednym z głównych priorytetów państwa.

SŁOWA KLUCZOWE: cyfryzacja, usługi administracyjne, postępowanie administracyjne, proces administracyjny, środowisko, bezpieczeństwo informacji, bezpieczeństwo narodowe, administracja publiczna, interes publiczny

1. Introduction

The digitalization of society in modern conditions is an objective process that should be carried out in accordance with certain rules determined by national legislation, considering international legal principles and approaches to the consolidation and implementation of human rights and freedoms. Digitalization has enormous poten-

tial for improving the environmental situation, reducing greenhouse gas emissions, reducing industrial waste, etc.

The key projects of the digitalization of the environmental sphere of Ukraine are as follows:

- Creation of a national system of independent environmental monitoring and evaluation of aquatic ecosystems and water supply, atmospheric air and land ecosystems;
- Creation of electronic registers of natural resources (in an e-governance system) in order to provide information to public institutions and other users to support decision-making in the field of natural resource management, early warning and response and recovery in case of an emergency;
- Creation of an analytical system integrated into the European online system Shared Ecology Infrastructure System (SEIS) for analysing short-term and long-term trends in biodiversity, pollution, weather conditions and ecosystem evolution, as well as for planning measures to prevent harmful changes;
- Stimulating development by the public and business of mobile applications of “environmental patrols” (air, land and water resources) with the possibility of alerting law enforcement agencies of illegal activities (pollution, poaching, cutting down trees, illegal landfills, etc.).

2. Digitization as an important component to bring Ukrainian legislation in the field of environmental protection closer to EU requirements

At the present stage, humanity is facing serious problems that require the active participation of all parties involved, including citizens and the state. Climate change and the scarcity of natural resources require a new paradigm of growth in which economic and social progress guarantees sustainable development. The World Commission on Environment and Development has defined sustainable development as the ability to meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.³

The UN General Assembly resolution, “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development,” adopted at the UN Summit on Sustainable Development in 2015, proclaimed 17 Sustainable Development Goals and 169 targets

³ S. Al-Omouh, V. Simón-Moya, J. Sendra-García, *The Impact of Social Capital and Collaborative Knowledge Creation on e-Business Proactiveness and Organizational Agility in Responding to the COVID-19 Crisis*, “Journal of Innovation & Knowledge” 2020, vol. 5, no. 4, pp. 279-288.

that would stimulate activities in areas of public life that are strategically important for humanity and the planet in the long term. Sustainable development focuses on nature protection and has become the basis for the adoption of the 2030 Agenda, which sets the global goal of ensuring the well-being of people while protecting the planet.⁴

In the context of the digital transformation of the state and society, and Ukraine's integration into the European and Euro-Atlantic security space, the priority areas of protection of national interests in the field of security are the restoration of peace, territorial integrity, state sovereignty, ensuring environmental safety, creating safe conditions for human life, etc. In the current conditions, the global challenge for Ukraine has become Russia's aggression and the beginning of a full-scale war, resulting in the depletion of natural resources and adverse consequences for environmental degradation.

As a result of the full-scale war the environmental problems that existed in Ukraine before it began have become much more complicated. The lack of access to territories and objects of environmental management, loss and destruction of infrastructure, loss of personnel and limited ability to work, as well as suspension of control measures and abolition of the obligation to pay environmental tax during martial law have negatively affected the ability to fully implement public administration in the field of environmental protection.⁵

During the war there has been a need to assess environmental damage from the war and the costs of its restoration. The scale of environmental crimes committed by the Russian occupiers is already striking. Some ecosystems and unique natural objects can no longer be restored. If environmental damage is evident its assessment requires new approaches, as the full extent of damage and environmental damage remains unknown, as monitoring systems have been disrupted or destroyed, and access to forests and other natural areas is limited or absent. The facts of environmental damage from the Russian invasion are recorded within the framework of the functioning of the information panel EcoThreat and the work of the operational headquarters at the State Environmental Inspectorate. Currently, more than 330 events that pose a threat to the environment on the territory of Ukraine have been recorded.

According to the National Council for the Recovery of Ukraine from the consequences of the war, about 20% of the area of all protected areas of Ukraine are in danger, 17 Ramsar sites with a total area of 627.3 thousand hectares remain under

⁴ United Nations, *The Future We Want: Final Document of the Rio+20 Conference*, http://www.uncsd2012.org/content/documents/779_futurewewant_ukrainian.pdf (11.10.2023).

⁵ Project of the National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War. Recovery Plan for Ukraine, https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c457d4c39945055f748815_Environmental%20safety.pdf (11.10.2023).

threat of destruction, along with approximately 160 territories of the Emerald Network with an area of 2.5 million hectares and 4 biosphere reserves. This threatens strategic biodiversity conservation goals, leads to a decrease in the potential for absorption of greenhouse gases and enhances the process of desertification. Endemic species of plants and animals are critically threatened, and their extinction will have catastrophic consequences for biodiversity on a planetary scale. Almost three million hectares of forest in Ukraine have been affected by hostilities. Because of the war more than 4.6 million people in Ukraine have problems accessing drinking water.

Environmental and safety risks are growing, hazardous waste from destruction and military waste are generated, 160 thousand square kilometres of Ukrainian territories are contaminated with explosive objects. As a result of the destruction of buildings, a large amount of waste is generated, containing ozone-depleting substances, in particular, insulation materials, insulation foam, etc. Pollution occurs due to the destruction of transport and industrial infrastructure, which leads to large-scale spills of petroleum products and other hazardous substances. Because of the war more than 227 enterprises, plants and factories, including chemical enterprises, have been damaged or destroyed. The activity of several mining enterprises stopped, which led to a shortage of salt, coal and other minerals; the state of the deposits and the possibility of their further development remain in question.⁶

In this regard, the strategic goals of postwar recovery are, first of all, a healthy environment. In order to achieve this it is necessary to integrate climate goals into all sectors of the economy and public life, minimize risks to environmental safety (chemical and radiation), reduce and prevent industrial pollution and introduce the principle of “polluter pays,” effective waste management, balanced use of natural resources and ensuring their proper quality, conservation of biodiversity, restoration and development of protected areas and achievement of European standards of public administration in the field of environmental protection.

In addition, in order to achieve these goals, key reforms need to be implemented: integrated climate policy, regulation of environmental safety (chemical and radiation), industrial pollution regulation, effective waste management, balanced use of natural resources, management of protected areas for the conservation of landscape and biological diversity, effective public administration in the field of environmental protection, ecological control, legal responsibility, complex environmental monitoring, etc.

⁶ Project of the National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War. Ukraine Recovery Plan, https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c457d4c39945055f748815_Environmental%20safety.pdf (11.10.2023).

At each stage of the Recovery Plan of Ukraine, developed by the National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of War, it aims to achieve the following operational goals in the direction of environmental safety: development and adoption of the necessary legal framework in the field of environmental protection; nuclear and chemical safety; climate and sustainable use of nature in accordance with the requirements of EU legislation; conducting an audit of losses and assessment of environmental damage; renewal of registers in the field of environmental protection; and integration of the environmental and climatic component into the postwar recovery process.

By 2025 it is planned to determine compensation mechanisms for environmental damage and compensation for: the cost of restoring environmental protection facilities affected by hostilities; strengthening the institutional capacity of public administration in the field of environmental protection and sustainable use of nature, in particular, environmental monitoring and control; digitalization of the industry; the implementation of a new permitting system for the prevention, reduction and control of industrial pollution; the implementation of systems of extended producer responsibility for packaging waste, batteries and accumulators, electrical and electronic equipment removed from operating vehicles; stimulation of the prevention of generation; increase in the volume of recycled and reused waste from the extractive industry in the restoration and development of a network of protected areas that meet the best European practices.

By 2032 it is envisaged to develop environmental monitoring systems to launch the National System for Greenhouse Gas Emission Quotas Trading, develop waste management infrastructure, draw conclusions on the best available technologies and management methods (BATM) in accordance with European regulations of industrial pollution from an achieved “good” ecological state of water for nine districts of river basins; and restore ecosystems on the territory of all nature reserves violated as a result of Russian aggression.

The postwar recovery plan provides for the achievement of various results, in particular, through the process of digitalization, some of which have already been implemented: environmental and climate goals are integrated into sectoral policies (synchronized with the European Green Deal); the level of chemical, radiation and nuclear safety has been increased; the waste management system has been improved; 142 waste management facilities have been created; reduced industrial pollution (a quantitative assessment will be made after the end of hostilities); a state system for monitoring the state of the environment was created in accordance with European standards; 10 protected areas have been created that meet the best European practices; public administration has been reformed in accordance with the principles of SIGMA/

OECD; the digitalization of the industry has reached a level of more than 60% trust in environmental control, etc.

Moreover, it should be noted that Ukrainian environmental legislation is gradually approximating EU requirements. The Verkhovna Rada of Ukraine has amended the Law of Ukraine in the field of nuclear energy use and radiation safety. New definitions have been introduced and procedures for issuing permits have been improved, changes in the Forest, Land, and Water Codes of Ukraine have been envisaged. State authorities were also invited to pay attention to the expediency of amending the Law of Ukraine “On the Zone of Ecological Emergency Situation.” In particular, the Law of Ukraine dated 3 November 2022, No. 2717-IX, amended the laws of Ukraine “on environmental protection” and “on strategic environmental evaluation.” This is an important European legal integration act adopted to fulfil Ukraine’s obligations under the Association Agreement with the European Union.

The law will come into force on 19 May 2023 and provides that from this moment the Unified Register of Strategic Environmental Assessment (SEA) will start functioning, which is public and open access to all that is provided via the Internet. The maximal openness of environmental data enables the eco-community and all stakeholders to participate in environmental decision-making, makes the procedure more transparent, brings environmental legislation closer to the European and ensures compliance with the Aarhus Convention. The Unified Register of SEA should: publish information on applications and determination of the scope of the SEA; draft the state planning document; report, in the SEA, notification of the comments and suggestions of the public publication of these documents; certify public discussion, comments and suggestions of executive authorities, certify consultations; approve documents in state planning and decisions on their approval; result in monitoring the consequences of the implementation of the state planning document for the environment and public health; measures taken to eliminate negative consequences, etc.

At the same time, the law provides for: empowering customers of state planning documents to enter SEA reports into the Unified Register; empowering the Ministry of Environment to maintain the Unified Register of SEAs; determining the procedure for maintaining the register by the Cabinet of Ministers of Ukraine. The law also attributes, to the competence of the Ministry of Ecology and Natural Resources, the organisation and implementation of state supervision (control) over compliance with SEA legislation, types of offenses in the field of SEA and responsibility for their commission.

By the Law of Ukraine dated 16 November 2022 No. 2762-IX, the Verkhovna Rada of Ukraine decided to amend the Law of Ukraine “On the Use of Nuclear

Energy and Radiation Safety” in order to bring it in line with the requirements of Council Directive 2014/87/Euratom of 8 July 2014 and Council Directive 2013/59/Euratom of 5 December 2013.

The law of Ukraine dated 16 November 2022 No. 2755-IX amended the Law of Ukraine “on permitting activities in the field of nuclear energy use” in order to bring it in line with the provisions of Council Directive 2013/59/Euratom of 5 December 2013. This concerns the optimization of permitting activities in the field of nuclear energy use. In addition, the law is aimed at improving the procedure for issuing permits for activities in the field of nuclear energy use.

The Law of Ukraine dated 16 November 2022, No. 2758-IX, amended the Law of Ukraine “On Nuclear Energy Use and Radiation Safety” regarding radiation protection expert. The purpose of its adoption is to enable entities operating in the field of nuclear energy use, other legal entities and individuals, authorities to use the recommendations (consultations) of qualified radiation protection experts, whose competence is recognized in established procedure, when planning and implementing measures for radiation protection of personnel and the public.

According to Resolution No. 2768-IX, dated 16 November 2022, the Verkhovna Rada of Ukraine, adopted as a basis the draft Law of Ukraine on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the state systems of Environmental Monitoring, Information on the State of the Environment (Environmental Information) and Information Support of Environmental Management. Draft Law No. 7327 of 28 April 2022 provides for amendments to the Forest, Water, Land Codes of Ukraine, the laws of Ukraine “On Environmental Protection,” “On the Nature Reserve Fund of Ukraine,” “On Ensuring Sanitary and the Epidemic Welfare of the Population,” “On Atmospheric Air Protection,” “On Access to Public Information,” etc.

According to the amendments envisaged by the draft law, the following are defined: basic principles for the creation and function of the state environmental monitoring system and its subsystems; the procedure for the creation and function of the network of the national environmental automated information and analytical system for ensuring management decision-making and access to environmental information.

The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1249, dated 4 November 2022, approved the procedure for the implementation of an experimental project to obtain a certificate on determining the values of background concentrations of pollutants in atmospheric air by a calculation method in electronic form. The procedure determines that obtaining this certificate is carried out when hydrometeorological organisations of the SES do not monitor the state of air quality at stationary points. To obtain a certificate, individuals, individual entrepreneurs and legal entities

must submit a request through the unified environmental platform, EcoSystem. The applicant is notified of the readiness of the document and, if necessary, the certificate can be printed from the EcoSystem.

The Cabinet of Ministers of Ukraine, through Order No. 992-p, dated 4 November 2022, approved the Concept of the National Targeted Environmental Program for Radioactive Waste Management. The draft of this program should be developed and submitted within 20 months by the State Agency for Exclusion Zone Management. The purpose of the document is to implement the measures defined by the Strategy for Radioactive Waste Management in Ukraine, which was approved by order of the Cabinet of Ministers, no. 990, on 19 August 2009.

In pursuit, the program will contribute to the improvement of the regulatory framework for radioactive waste management, considering European legislation as well as environmentally safe and cost-effective radioactive waste management in Ukraine.

By its Order No. 1004, dated 8 November 2022, the government approved a draft agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the government of Romania on the implementation of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. On November 17, 2022, representatives of the Government of Romania and the Cabinet of Ministers of Ukraine signed this agreement. The document covers the Carpathian region and common transboundary river basins, including the Danube delta. It is planned that, thanks to this agreement, Romania and Ukraine will be able to agree on the fulfilment of the requirements of the Espoo Convention during the construction of the Danube–Black Sea canal along the Bystre estuary and in other joint cross-border projects. The implementation of the agreement will help to solve urgent problems in the field of environmental protection, in particular the process of restoring the state of the environment of Ukraine after the end of the war.

Orders no. 457, dated 1 November 2022, no. 482, dated 9 November 2022, and no. 48, dated 11 November 2022 have approved amendments to the Action Plan of the Ministry of Ecology and Natural Resources for the preparation of draft regulatory acts for 2022. In particular, the list includes draft acts: “Some Issues of the Functioning of EcoThreat” in the area of fixing environmental damage caused as a result of Russia’s military aggression; the draft law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine on Environmental Impact Assessment;” and the draft resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Amendments to the Procedure for Transfer of Documentation for Providing an EIA Conclusion and Financing of EIA.”

In addition, digitalization of environmental protection contributes to the implementation of the state anticorruption programs for 2023-25, which include 40 out of 1,700 measures in the field of environmental protection. Among anticorruption

tools, the government proposes strengthening digitalization and publishing up-to-date information on natural resources, in particular, the following: Anti-corruption measures will also include: publication of open data during martial law; updating environmental registries; creation of new and the development of existing IT systems and their integration into EcoSystem for the online transfer of all services in the field of environmental protection; continuation of the national forest inventory; annual monitoring of the effectiveness of the unified state system of electronic timber, accounting for all permanent forest users; the monitoring and systematization of data on the sale of 100% unprocessed timber at auctions, etc.

It should be noted that the Ministry of Ecology and Natural Resources has been purposefully implementing anticorruption measures in recent years, particularly those related to digitalization and deregulation. Thus, in 2021, the ministry launched the unified state environmental platform EcoSystem and continues to transfer services online. EcoSystem is already used by almost 13,000 Ukrainians. During this time they received almost 5,000 services online, some of which were without the participation of a civil servant. In 2023, the government began work on creating a “free regulatory environment.” Ukraine has set a goal to make a leap from a transition economy to an emerging economy in 10 years, and deregulation is one of the steps towards this goal. According to the conclusions of the Interagency Working Group, 40.7% of available environmental services in the field of environmental protection should be provided in digital format. Of these, 22% have already actually been implemented or are at the stage of completing digitalization. Another 45% need to be cancelled due to obsolescence and inefficiency.⁷

The digitalization of environmental protection continues in Ukraine. In particular, on January 3, an updated version of the law “On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Other Laws of Ukraine to Promote the Restoration of Ukraine’s Energy Infrastructure” entered into force. The Cabinet of Ministers also amended Resolution No. 302, “On approval of the procedure for carrying out and paying for work related to the issuance of permits for emissions of pollutants into the air from stationary sources, accounting of enterprises, institutions, organisations and citizens – entrepreneurs who have received such permits”. From now on, the procedure spells out a transparent mechanism for obtaining a permit, clearly regulates the terms of work and provides for electronic interaction with the State Consumer Service to draw up a conclusion on obtaining a permit and provides for digitalization of this procedure.

⁷ Ecopolitic, <https://ecopolitic.com.ua/ua/news/kabmin-zatverdiv-antikorupcijnu-programu-dlya-sferi-dovkillya/> (11.10.2023).

The Verkhovna Rada Committee on Environmental Policy and Nature Management revealed a report for 2022. According to it the committee held 40 meetings, at which 197 issues were considered, including 62 on monitoring the implementation of laws, resolutions and its own decisions. Submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine and considered at the committee meeting were 13 bills and 2 draft resolutions, for the preparation of which the committee was designated as the main one, and 78 opinions on the draft laws were sent to the primary committee.⁸

At the same time, in January 2023, the human rights organisation Ecology – Human Rights Law published an analysis of the legal component of environmental protection in the European Court of Human Rights. This article deals with the view of the European Court of Human Rights on the possibilities of protecting the environment based on the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The current practice of the ECHR is investigated, which demonstrates the possibilities for using the ECHR mechanisms for the benefit of the environment and conservation of nature. In addition, the ways of possible use of such mechanisms for environmental protection have been demonstrated.⁹

Digitalization of the environmental sphere in Ukraine continues in conditions of military conflict. Thus, the Encyclopaedia of Eco-Solutions was presented, which contains more than 200 instructions for the implementation of ecological solutions: from sorting and planting trees to restoring lakes and reclamation of landfills. In general, the large-scale digitalization of the environmental protection sector started in 2021. Today, EcoSystem is actively developing and adding new features.

EcoSystem is a platform that provides access to all environmental information and services just in one click. Users can find out what kind of air they breathe, the quality of the water, what is happening with forests and protected areas, and whether enterprises are working honestly and safely in their locality. In addition, EcoSystem allows users to submit documents online to receive an administrative service, report violations of environmental legislation, easily join public discussions, strategic environmental assessment procedures and or environmental impact assessment. Users can also become an active participant in solving important environmental issues.

EcoSystem is the only online platform in the field of environmental protection which was created to ensure that everyone has up-to-date and reliable information

⁸ *2022 Annual Report Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on Environmental Policy and Nature Management*, <https://komekolog.rada.gov.ua/uploads/documents/37249.pdf> (11.10.2023).

⁹ *Environmental Protection Through the Prism of ECHR Case Law*, http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Zahyst_dovkillya_cherez_pryzmu_praktyky_YESPL.pdf?fbclid=IwAR38Xqp dhJeAogeCIxGQV-ccohE0TvYKhAy3I5FU-PYAYBoerLma1pTajJs (5.10.2023).

on the state of the environment and natural resources, as well as interact with users in a transparent and convenient way. The project will contain monitoring data on the state of air, water and soil in settlements; all registers maintained by the Ministry of Ecology and Natural Resources and central authorities that we coordinate; a full range of online services for citizens and businesses with updated information on topics, reporting calendars and mailings. This is all done to ensure that citizens, when searching for necessary information, do not have to visit multiple sites, submit requests and wait for an answer. It also aims to facilitate a transparent, constructive and convenient dialogue between citizens and the state without excessive bureaucracy. These efforts are aimed at making it easier for citizens to quickly access services and officials to do their jobs honestly.

In addition, several resources have been developed:

1. e-Environment is a resource that collects all information from institutions that monitor the environment in different areas – air, water, soil, etc.¹⁰

2. e-Air is an electronic service with convenient access to information on permitted emissions into the air with the function of obtaining such a permit, where one can check information on whether a company has a permit for emissions of pollutants, who is the environmental auditor and much more. With the help of the service one can apply for a permit, register a report on the inventory of sources of pollutant emissions, issue a certificate of environmental auditor and use other administrative services.¹¹

3. e-Forest is an electronic system for state and public control over forestry where one can find forest monitoring data, information on fires and estimated forest cuttings, issue online logging and forest tickets, certificates of origin of timber, hunting certificates and annual control cards to account for harvested game and violations of hunting rules.¹²

4. e-Subsoil is an electronic system for recording special permits for subsoil use and electronic auctions where one can apply online for a special permit for subsoil use based on the results of auction sales.¹³

5. e-Water is an electronic system for recording water users and the pollution of water bodies where one can find information on the largest polluters of water bodies,

¹⁰ e-Environment, <https://web.archive.org/web/20220105194720/https://eco.gov.ua/categories/e-dovkillya> (15.10.2023).

¹¹ e-Air, <https://web.archive.org/web/20220105200820/https://eco.gov.ua/categories/e-povitrya> (11.10.2023).

¹² e-Forest, <https://web.archive.org/web/20220105194717/https://eco.gov.ua/categories/e-lis> (13.11.2023).

¹³ e-Subsoil Use, <https://web.archive.org/web/20220105194714/https://eco.gov.ua/categories/e-nadrokoristuvannya> (11.11.2023).

issued permits for dredging, as well as work on water fund lands within coastal protective strips along seas, bays and estuaries, in inland sea waters, estuaries and territorial seas. In addition, one must obtain an online permit for special water use and submit annual reports.¹⁴

6. e-Waste is an electronic waste accounting and monitoring system where one can find registers of waste disposal sites, waste disposal reports and information on enterprises authorized to work with hazardous waste and enterprises that can produce particularly hazardous chemicals. In addition, administrative services such as waste declaration submission and paperwork for cross-border waste movement are available online along with licenses for conducting economic activities for hazardous waste management and licenses to produce highly hazardous chemicals.¹⁵

7. e-Pesticides is an electronic accounting system for pesticides and agrochemicals which contains information on pesticides and agrochemicals permitted for use, on state tests and registration of these substances. This system allows the online registration of pesticides and agrochemicals, and permission to import and use unregistered pesticides and agrochemicals for scientific and research purposes.¹⁶

8. e-Ecocontrol is an electronic environmental control system with the help of which one can notify relevant authorities about illegal activities and find information on scheduled and unscheduled inspections conducted by the State Environmental Inspectorate and their results.¹⁷

9. e-Strategic Environmental Assessment is an electronic system of strategic environmental assessment of draft state planning documents, which is an assessment of the likely environmental and socioeconomic consequences of the implementation of various long-term development scenarios. Here, customers can submit an application for determining the scope of an SEA, organize public discussions, receive comments and suggestions from relevant government agencies, report on the strategic environmental assessment and spread information on the approval of the state planning document. The public can send their comments and suggestions to the CEO customer,

¹⁴ e-Water, <https://web.archive.org/web/20220105200822/https://eco.gov.ua/categories/e-voda> (11.10.2023).

¹⁵ e-Waste, <https://web.archive.org/web/20220105194713/https://eco.gov.ua/categories/e-vidhodi> (11.10.2023).

¹⁶ e-Pesticides, <https://web.archive.org/web/20220105200741/https://eco.gov.ua/categories/e-pesticid> (11.10.2023).

¹⁷ e-Ecocontrol, <https://web.archive.org/web/20220105194715/https://eco.gov.ua/categories/e-ekokontrol> (11.10.2023).

monitor their consideration and analyse the relevant reports as well as operate with objective and reliable information.¹⁸

10. e-Nature Reserve Fund is an electronic system for accounting and monitoring the use of natural resources within the territories and objects of the nature reserve fund of Ukraine, where one can find complete information about the protected areas of Ukraine, flora and fauna, learn about the established limits on the use of natural resources, as well as use the relevant administrative services online.¹⁹

11. e-Environmental Impact Assessment is an electronic environmental impact assessment system. Information from the Register of Environmental Impact Assessment, information, and an analytical system for calculating environmental risks and relevant administrative services are available to users.²⁰

3. Public information services in the field of environmental protection

In today's conditions of state-building, it is aimed at activating the processes of ensuring the information circulation security, introducing the concept of e-government based on transparency, accessibility, minimizing manifestations of subjectivity in making managerial decisions in general, and in particular in the field of environmental protection. The solution of such problems is associated with the creation and technical and organisational regulatory support of the functioning of public information resources and other types of electronic services. Security, accessibility and openness of public information services for the consumer of administrative services is the key to the introduction, at the proper level, of a system of guarantees for the implementation and protection of the subjective public and private rights of a person. Thus, public information services in general, and in particular in the field of environmental protection, are a guarantee of ensuring the proper level of exercise of human rights, which consists of the availability of administrative environmental services, public environmental information and procedures for obtaining licenses (permits) for the special use of natural resources.

¹⁸ e-Strategic Environmental Assessment, <https://web.archive.org/web/20220105194718/https://eco.gov.ua/categories/e-seo> (11.10.2023).

¹⁹ e-Nature Reserve Fund, <https://web.archive.org/web/20220105194717/https://eco.gov.ua/categories/e-pzf> (11.10.2023).

²⁰ e-Environmental Impact Assessment, <https://web.archive.org/web/20220105194722/https://eco.gov.ua/categories/e-ovd> (11.10.2023).

The issue of organisational and legal support for the functioning of public information services in the field of environmental protection is an urgent issue and requires research attention. The establishment of the content of the system of public information services was carried out within the framework of scientific publications of several domestic scientists. In particular, it is necessary to single out the dissertation of I. O. Tishchenkova, "Electronic Services in the Activities of Public Administration" (2015)²¹, where the scientist was one of the first to raise the question of the need for regulatory regulation of the online form for providing administrative services in general and, in particular, in the field of environmental protection. In the future, the generalization of the problems of providing public services in general and, in particular, public environmental services are reflected in the doctoral dissertation of E. O. Legeza (2017).²² G. O. Blinova's dissertation on the topic "Administrative and Legal Principles of Information Support of Public Administration Bodies in Ukraine: Topical Issues of Theory and Practice" (2019)²³ examines the issues of separating criteria for classifying the existing information needs of an individual and the ability to satisfy them within the framework of exercising the competence of public administration bodies. The administration scientist distinguishes several criteria for classifying the system of information support for public needs. These include administrative and legal status, the information needs of central executive authorities and the information needs of local governments. In addition, the classification may depend on the territory of distribution of information, which may include local, national and international information needs.

Depending on the areas of activity, according to G. O. Blinova, organisational, personnel, security, financial, resource, control, and supervisory needs are highlighted. The establishment of the content and the structural and logical system of information support for the activities of public administration bodies was carried out in the dissertation of A. G. Chornous, on the topic "Administrative and Legal Regulation of the National Information Infrastructure of Ukraine" (2020).²⁴

²¹ I. O. Tishchenkova, "Electronic Services in Public Administration", Dnipropetrovsk 2015, [thesis for the degree of Doctor of Law].

²² E. O. Legeza, "The Concept of Public Services: Administrative and Legal Aspect", Zaporizhzhia 2017, [thesis for the degree of Doctor of Law].

²³ H. O. Blinova, "Administrative and Legal Principles of Information Support of Public Administration Bodies in Ukraine: Topical Issues of Theory and Practice", Zaporizhzhia 2019, [thesis for the degree of Doctor of Law].

²⁴ A. G. Chornous, "Administrative and Legal Regulation of the National Information Infrastructure of Ukraine", Kyiv 2020, [thesis for the degree of Doctor of Law].

The problems of establishing the content for the implementation and protection of the human right to a safe environment were carried out in the scientific developments of V. P. Dikhtiyevsky and A. Y. Barlit. Despite the available scientific developments, the functioning of public information services in the field of environmental protection was studied fragmentarily, which determines the practical relevance and theoretical value of this publication.²⁵

The substantiation of the strategically important importance of information and building an e-government system at the level of a declarative idea was proclaimed in the *Geneva Declaration of Principles. Building an Information Society: A Global Task in the New Millennium*. The Geneva declaration of 2003 proclaimed such principles for the functioning of the information society as transparency, publicity, publicity of access to information on the results of activities of executive authorities and local self-government.²⁶

The functioning of the e-government system in the field of environmental protection requires not only the creation of conditions for accessibility and transparency of information content for the services of state executive authorities and local self-government, but also the creation of conditions for ensuring their safety in the context of compliance with national environmental safety requirements. The strategic documents that were one of the first to consolidate the issue of the effectiveness of the functioning of the information society in Ukraine at the national level was the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated 16 January 2008, no. 14, which enshrines the urgency of implementing the concept of e-government and the feasibility of developing and protecting the national system of public information services.²⁷

The normative basis for the functioning of public information services in the field of environmental protection in Ukraine is the provisions of the Law of Ukraine

²⁵ V. P. Dikhtiyevskiy, *Administrative and Legal Principles of Realization of Access to Information on the State of Use of Natural Resources*, "Legal Bulletin" 2020, no. 13, pp. 111-117; A. Y. Barlit, *Subjective Public Rights as a Component of the Administrative and Legal Status of a Private Person*, "Bulletin of Zaporizhzhya National University. Series Juridical Sciences" 2020, no. 3, pp. 70-77.

²⁶ *Geneva Declaration of Principles. Building the Information Society: A Global Challenge in the New Millennium*, Geneva, 12 December 2003, Association of Information Technology Enterprises of Ukraine, <http://apitu.org.ua/wsis/dp>; *Geneva Plan of Action*, Geneva, 12 December 2003, Association of Information Technology Enterprises of Ukraine, <http://apitu.org.ua/wsis/dp> (16.12.2023).

²⁷ Action Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine: "Ukrainian Breakthrough: For People, Not Politicians". Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 16.01.2008, no. 14, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n14-08/prin> (11.10.2023).

of 13 January 2011, no. 2939-VI, “On Access to Public Information,”²⁸ the Law of Ukraine of June 1, 2010, no. 2297-VI, “On Personal Data Protection,”²⁹ as well as a number of strategic programs, in particular the program document that establishes the “Basic Principles for the Development of the Information Society in Ukraine for 2007-2015.”³⁰

In today’s conditions in Ukraine there is a fairly extensive system of public information services, which, conditionally, according to the object of legal relations, can be classified into:

- public information services provided in the field of land use (state registration of a land plot;
- state registration of a land reclamation network;
- state registration of restrictions on land use;
- transfer into ownership (or use) of agricultural land;
- provision of information about land within the territorial community;
- issuance of an extract from the technical documentation on the normative monetary valuation of land plots;
- public information services in the field of water resources use (providing expert opinion on technical specifications for engineering works on water fund lands and objects of reclamation systems; access to the register of licenses for special water use, etc.).

There is a public information service in Ukraine. This is the unified ecological platform EcoSystem, the organisation of which is established in accordance with the requirements of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated October 11, 2021, no. 1065. EcoSystem is a nationwide, environmental automated information and analytical system that provides access to environmental information. Its network ensures the creation, collection, receipt, storage, use, dissemination, protection and protection of information, as well as electronic interaction between individuals and legal entities, individual entrepreneurs, subjects of administrative services, subjects providing public (electronic public) services and centres for the provision of administrative services in order to obtain administrative and other public (electronic public) services in the field of environmental protection.

²⁸ On Access to Public Information: Law of Ukraine of 13.01.2011, no. 2939-VI, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (1.10.2023).

²⁹ On Personal Data Protection: Law of Ukraine of 1.06.2010, no. 2297-VI, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (11.10.2023).

³⁰ On the Basic Principles of Information Society Development in Ukraine for 2007-2015: Law of Ukraine of 9.01.2007, no. 537-V, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#Text> (11.10.2023).

Within the Ecosystem there is a special information resource, EcoThreat, an information and communication system that organisationally and functionally consists of a website and a mobile application for fixing environmental threats on the territory of Ukraine. EcoThreat contains electronic cabinets, registers, a geoinformation portal and an analytical platform, and provides the submission of electronic appeals regarding cases of violations of the requirements of environmental legislation on the territory of Ukraine. Access to Ecosystem is available through the user's electronic cabinet, which is understood as a component of EcoSystem that facilitates electronic interaction between individuals and legal entities, individual entrepreneurs, entities providing administrative services, entities providing public (electronic public) services and centres for the provision of administrative services. The tasks of EcoSystem³¹ are to:

1. Provide citizens with the opportunity to exercise their rights in terms of free access to information on the state of the environment;
2. Increase transparency of decision-making by public authorities and local self-government bodies, and introduce an effective mechanism for preventing corruption and strengthening public control over the use of natural resources;
3. Ensure transparent, equal and quick access to environmental protection services;
4. Create, collect, receive, store, use, disseminate and protect information on the state of the environment for the possibility of rapid response, forecasting, management decision-making, reporting and planning;
5. Systematize and digitalize information on the state of the environment;
6. Other tasks determined by law.

Access to Ecosystem occurs through authorization using an electronic digital signature or through the "Diiia" system. In order to ensure the security of Ecosystem, a multilevel identification procedure is carried out. Access to Ecosystem is available to all citizens of Ukraine. Ecosystem provides access to such administrative services as:

- transboundary transportation of waste included in the Green List of waste;
- license for the right to conduct economic activities for hazardous waste management;
- waste declaration;
- approval and issuance of values of background concentrations;
- adjustment of types and volumes of emissions;
- removal from state registration;
- adding a trustee;
- installation registration;
- deletion of a trustee;

³¹ EcoSystem, <https://eco.gov.ua> (11.10.2023).

- making changes with an installation;
- deregistering an installation; making changes to operator data;
- permission for emissions into the atmospheric air; test-SEO;
- agreement on the provision of services for public discussions in the process of environmental impact assessment Test-Permit for emissions (stationary sources);
- Also, through the EcoSystem service, access to state natural resource registers is possible. Through EcoSystem registers and cadastres are available, such as:
- lists of pesticides and agrochemicals permitted for use;
- limits on special use of natural resources within territories and objects of the nature reserve fund of national importance;
- lists of permits for transit movement of genetically modified organisms not registered in Ukraine;
- lists of institutions of the nature reserve fund belonging to the management sphere of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine;
- information on the organisational structure of the information administrator;
- access to the register of legal entities entitled to carry out environmental audits;
- access to approved emission figures;
- register of agreements on environmental impact assessment;
- register of waste declarations.

4. Conclusions

Among the main digital achievements of 2022 it is worth highlighting: five services in “peoples” format; launch of the web resource EcoThreat; launch of the online store Firewood; launch of the subsoil user’s e-cabinet. In January 2023 alone businesses received about 900 administrative services through EcoSystem. In general, we have 717 submitted waste declarations, 108 certificates received on the value of background concentrations, 35 conclusions received on the transboundary transportation of Green List waste.

During the application of the Ministry of Ecology and Natural Resources, EcoThreat was visited by almost 280,000 users and the application was downloaded 7,638 times. With the help of this application every resident of Ukraine can receive reliable real-time information about the state of the air, water and radiation background, and report on environmental crimes committed by the Russian Federation. In addition, a new service is currently being tested – notification of the beginning of an air alarm in a user’s region.

In 2023, EcoSystem plans to launch another 12 online services. Among them are an electronic cabinet of an entrepreneur, permits for special water use, emissions into the atmosphere and licenses for waste management under the new rules. However, despite positive developments in the creation of a system of public information services in the field of environmental protection in Ukraine, such as the creation of an EcoSystem, several problems remain unresolved, in particular:

1. Inadequate level of interaction between the subjects of the State Environmental Monitoring System, which leads to low efficiency in collecting environmental information;
2. Publication of environmental information on electronic registers and services in the form of a text file, which contradicts the requirement to place it in the form of open data;
3. Untimely updating of public environmental information posted on registers and services;
4. Incomplete disclosure of information on data on the collection of environmental taxes and other national payments in the use of natural resources, etc.

Overcoming these problems relates to the content of optimizing activities to create conditions for further digitalization of environmental protection. Digitalization can help us solve our most pressing global problems. Digital technology can provide one-fifth of the emission reductions needed to reach net zero by 2050. These are principles that should guide us as we accelerate the digital revolution. Businesses, policymakers and the public are already aware of the need (and cost) to green the economy, the importance of protecting biodiversity and the fact that the pace of environmental recovery, unfortunately, cannot match the rate of pollution. The question is – what we do about it? Although there are many ways to combat climate change, they often boil down to one thesis: to reduce our negative impact.

Bibliography

2022 Annual Report Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on Environmental Policy and Nature Management, <https://komekolog.rada.gov.ua/uploads/documents/37249.pdf>.

About the Unified Environmental Platform “Ecosystem”: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 11.10.2021, no. 1065, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1065-2021-п#Text>.

Action Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine: “Ukrainian Breakthrough: For People, Not Politicians”. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 16.01.2008, no. 14, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n14-08/prin>.

- Al-Omouh S., Simon-Moya V., Sendra-García J., *The Impact of Social Capital and Collaborative Knowledge Creation on e-Business Proactiveness and Organizational Agility in Responding to the COVID-19 Crisis*, "Journal of Innovation & Knowledge" 2020, vol. 5, no. 4, <https://doi.org/10.1016/j.jik.2020.10.002>.
- Barlit A. Y., Subjective Public Rights as a Component of the Administrative and Legal Status of a Private Person, "Bulletin of Zaporizhzhya National University. Series Juridical Sciences" 2020, no. 3.
- Blinova G. O., "Administrative and Legal Principles of Information Support of Public Administration Bodies in Ukraine: Topical Issues of Theory and Practice", Zaporizhzhia 2019, [thesis for the degree of Doctor of Law].
- Chornous A. G., "Administrative and Legal Regulation of the National Information Infrastructure of Ukraine", Kyiv 2020, [thesis for the degree of Doctor of Law].
- Dikhtiyevskiy V. P., *Administrative and Legal Principles of Realization of Access to Information on the State of Use of Natural Resources*, "Legal Bulletin" 2020, no. 13, <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.13>.
- e-Air, <https://web.archive.org/web/20220105200820/https://eco.gov.ua/categories/e-povitrya>.
- e-Ecocontrol, <https://web.archive.org/web/20220105194715/https://eco.gov.ua/categories/e-ekokontrol>.
- e-Environment, <https://web.archive.org/web/20220105194720/https://eco.gov.ua/categories/e-dovkillya>.
- e-Environmental Impact Assessment, <https://web.archive.org/web/20220105194722/https://eco.gov.ua/categories/e-ovd>.
- e-Forest, <https://web.archive.org/web/20220105194717/https://eco.gov.ua/categories/e-lis>.
- e-Nature Reserve Fund, <https://web.archive.org/web/20220105194717/https://eco.gov.ua/categories/e-pzf>.
- e-Pesticides, <https://web.archive.org/web/20220105200741/https://eco.gov.ua/categories/e-pesticidi>.
- e-Strategic Environmental Assessment, <https://web.archive.org/web/20220105194718/https://eco.gov.ua/categories/e-seo>.
- e-Subsoil Use, <https://web.archive.org/web/20220105194714/https://eco.gov.ua/categories/e-nadrokoristuvannya>.
- e-Waste, <https://web.archive.org/web/20220105194713/https://eco.gov.ua/categories/e-vidhodi>.
- e-Water, <https://web.archive.org/web/20220105200822/https://eco.gov.ua/categories/e-voda>.
- Ecopolitic, <https://ecopolitic.com.ua/ua/news/kabmin-zatverdiv-antikorupcijnu-programu-dlya-sferi-dovkillya/>.
- EcoSystem, <https://eco.gov.ua>.
- Environmental Protection Through the Prism of ECHR Case Law*, http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Zahyst_dovkillya_cherez_pryzmu_praktyky_YESPL.pdf?fbclid=IwAR38XqpdhJeAogeCIxGQV-ccohE0TvYKhAy3I5FU-PYAYBoerLma1pTajJs.
- Geneva Declaration of Principles. Building the Information Society: A Global Challenge in the New Millennium*, Geneva, 12 December 2003, Association of Information Technology Enterprises of Ukraine, <http://apitu.org.ua/wsis/dp>.
- Geneva Plan of Action*, Geneva, 12 December 2003, Association of Information Technology Enterprises of Ukraine, <http://apitu.org.ua/wsis/dp>.

- Legeza E. O., “The Concept of Public Services: Administrative and Legal Aspect”, Zaporizhzhia 2017, [thesis for the degree of Doctor of Law].
- On Access to Public Information: Law of Ukraine of 13.01.2011, no. 2939-VI, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
- On Personal Data Protection: Law of Ukraine of 1.06.2010, no. 2297-VI, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.
- On the Basic Principles of Information Society Development in Ukraine for 2007-2015: Law of Ukraine of 9.01.2007, no. 537-V, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#Text>.
- Project of the National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War. Recovery Plan for Ukraine, https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c457d4c39945055f748815_Environmental%20safety.pdf.
- Project of the National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War. Ukraine Recovery Plan, https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c457d4c39945055f748815_Environmental%20safety.pdf.
- Tishchenkova I. O., “Electronic Services in Public Administration”, Dnipropetrovsk 2015, [thesis for the degree of Doctor of Law].
- United Nations, *The Future We Want: Final Document of the Rio+20 Conference*, http://www.uncsd2012.org/content/documents/779_futurewewant_ukrainian.pdf.

CZEŚĆ IV

**WYZWANIA DLA ROZWOJU E-USŁUG PUBLICZNYCH
W POLSCE**

PART IV

**CHALLENGES IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC
E-SERVICES IN POLAND**

PIOTR RUCZKOWSKI¹

CYFRYZACJA ADMINISTRACJI NA PRZYKŁADZIE PROJEKTOWANYCH ZMIAN W PRZEPISACH O CMENARZACH I CHOWANIU ZMARŁYCH²

ABSTRAKT: Obowiązujące dotychczas przepisy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, mimo że wielokrotnie nowelizowane, nie tylko nie odpowiadają współczesnym wyzwaniom związanym z przeobrażeniami ustrojowymi, kulturowymi czy obyczajowymi, lecz także jawią się jako archaiczne w obliczu zmian technologicznych, zwłaszcza wobec postępującej cyfryzacji życia społecznego i procesu administrowania państwem. Dlatego konieczne jest przygotowanie nowych regulacji prawnych, które w sposób możliwie najbardziej efektywny odpowiedzą na wyzwania współczesności w obszarze prawa pogrzebowego.

Szczególnie wiele zmian ma dotyczyć obszaru cyfryzacji. Wśród proponowanych rozwiązań należy wymienić m.in. elektroniczną kartę zgonu, elektroniczną kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, elektroniczne przetwarzanie i przenoszenie danych do rejestrów, utworzenie w systemie teleinformatycznym centralnych i publicznie dostępnych baz danych o grobach i miejscach spoczynku oraz rejestru cmentarzy.

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

² Niniejszy artykuł został przygotowany w oparciu o udostępnione przez Instytut Branży Pogrzebowej i Cmentarnej: projekt ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, <https://ibpc.pl/wp-content/uploads/2023/03/Ustawa-o-cmentarzach-i-chowaniu-zmarlych-2023.pdf> (23.05.2023); uzasadnienie do projektu ustawy, <https://ibpc.pl/wp-content/uploads/2023/03/Uzasadnienie-do-ustawy.pdf> (23.05.2023).

SŁOWA KLUCZOWE: cyfryzacja prawa pogrzebowego, elektroniczna karta zgonu, elektroniczna karta urodzenia, rejestr grobów, rejestr cmentarzy, groby, cmentarze, e-administracja, prawo pogrzebowe

ADMINISTRATIVE DIGITALISATION AS EXEMPLIFIED BY THE DRAFT AMENDMENTS TO THE LEGAL PROVISIONS ON CEMETERIES AND BURIAL OF THE DEAD

ABSTRACT: The existing provisions of law on cemeteries and burial of the dead, although repeatedly amended, do not meet not only the contemporary challenges concerning political, cultural or lifestyle changes, but also appear to be archaic in view of technological transformation, especially accelerating digitalisation of social life and state administration processes. Therefore, it is necessary to prepare new legal regulations that will respond as effectively as possible to the challenges generated in the area of funeral law.

In particular, many changes are to be made in the area of digitalisation. Among the proposed solutions, we should mention an electronic death card, an electronic stillbirth card, electronic processing and transfer of data to registries, the creation of central and publicly accessible databases of graves and resting places and a cemetery register.

KEYWORDS: digitalisation of funeral law, an electronic death card, an electronic stillbirth card, a register of graves, a register of cemeteries, graves, cemeteries, e-administration, funeral law

I

Nie ulega wątpliwości, że tworzenie e-administracji i wykorzystywanie technologii informacyjnych może skutecznie usprawnić proces administrowania państwem, zwłaszcza wzajemną komunikację obywatela z organami władzy publicznej³.

Procesy cyfryzacji obejmują coraz to nowsze obszary aktywności administracji publicznej, organizacji społecznych, przedsiębiorstw i obywateli, w tym sprawy zwią-

³ K. Ziółkowska, *Transformacja administracji w e-administrację*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, s. 576 i n., *Podręczniki Prawnicze*; T. Groß, *Öffentliche Verwaltung im Internet*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2001, H. 4, s. 159 i n.; P. Ruczkowski, *Norwe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 149; zob. także idem, *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.

zane ze śmiercią człowieka, regulowane przede wszystkim przepisami o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tzw. prawo funeralne, prawo pogrzebowe). Podstawowe regulacje prawne w tym zakresie, czyli Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁴ i jeszcze starsza od niej Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych⁵, mimo że wielokrotnie nowelizowane, stanowią relikty poprzedniej epoki; nie tylko nie odpowiadają współczesnym wyzwaniom związanym z przeobrażeniami ustrojowymi, kulturowymi czy obyczajowymi, lecz także jawią się jako archaiczne w obliczu zmian technologicznych, zwłaszcza postępującej cyfryzacji życia społecznego i procesu administrowania państwem. Wspomniana wyżej ustawa z 1959 r. powieliła częściowo rozwiązania Ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu⁶, co dodatkowo stanowi przesłankę do przyjęcia nowoczesnych rozwiązań prawnych adekwatnych do potrzeb, obecnych możliwości technicznych oraz oczekiwań społecznych.

Również uchwalone stosunkowo niedawno Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski⁷ oraz Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego⁸ odnoszą się do interesującej nas problematyki jedynie częściowo i nie rozwiązują wszystkich problemów.

Jak trafnie zauważyli autorzy projektowanych regulacji, rejestracja zgonu w formie papierowej utrudnia gromadzenie, przetwarzanie oraz weryfikację danych i ich udostępnianie. Problemy z tym związane ujawniły się zwłaszcza w czasie pandemii COVID-19. Ponadto brak pełnych danych w postaci cyfrowej utrudnia lokalizację pochówku konkretnych osób, a także samych cmentarzy. Odpowiedzią na te wyzwania ma być przygotowywana nowa regulacja prawna dotycząca cmentarzy i chowania zmarłych, która ma wejść w życie w roku 2023⁹. Szczególnie wiele zmian ma dotyczyć obszaru cyfryzacji. Według założeń autorów projektu cały proces od zgonu aż po pochówek ma być realizowany (dokumentowany) elektronicznie¹⁰. Poniżej zostaną poddane analizie kluczowe zmiany zmierzające w kierunku elektronicznej prawa funeralnego.

⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 887.

⁵ Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2337.

⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu, Dz.U. 1932, nr 35, poz. 359.

⁷ Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, Dz.U. 2018, poz. 2529.

⁸ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1378.

⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 1 i n.

¹⁰ A. Ziemska, *Nowa ustawa o cmentarzach od 1 czerwca 2023 roku*, <https://www.infor.pl/prawo/nawosci-prawne/5601706,Nowa-ustawa-o-cmentarzach-2023.html> (8.06.2023).

Co warto podkreślić, w czasie przygotowywania niniejszego opracowania trwają prace nad nową regulacją prawną, na której ostateczny kształt może mieć wpływ szereg różnych czynników formalnych i nieformalnych, dlatego przedstawione poniżej rozwiązania prawne należy traktować jako projektowane zmiany, a nie obowiązujące w systemie prawnym regulacje.

W celu realizacji zamierzeń badawczych autora wykorzystana zostanie metoda dogmatyczna, która uznawana jest – nie bez przyczyny – za podstawową metodę badawczą w naukach prawnych. Polega ona na egzegezie aktów normatywnych przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni prawa. Celem stosowania tej metody jest ustalenie (odkodowanie zawartych w przepisach) sformalizowanych reguł działania (norm prawnych). Jednym z podstawowych zadań badacza (dotyczy to także podmiotu stosującego prawo) jest ustalenie pożądanego przez prawodawcę znaczenia poszczególnych regulacji (*ratio legis*) przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni tekstu prawnego. W procesie egzegezy (również poszukiwania właściwego – innego niż literalny/dosłowny – sensu i znaczenia pojęć oraz instytucji prawnych) konieczne będzie także sięgnięcie do reguł wykładni systemowej i celowościowej.

II

W tym miejscu należy przejść do głównego nurtu naszych rozważań związanych z cyfryzacją zagadnień dotyczących cmentarzy i chowania zmarłych. Jak zasygnalizowano wyżej, przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 1959 r. nie tylko nie odpowiadają współczesnym zmianom kulturowym, lecz także nie są adekwatne do obecnych możliwości technicznych, wynikających z rozwoju cyfryzacji życia społecznego i procesu administrowania państwem. Dlatego konieczne jest przyjęcie nowego aktu prawnego, który w sposób adekwatny do potrzeb ureguluje tę problematykę.

Projektowane zmiany wprowadzają elektroniczne dokumentowanie stwierdzenia i rejestracji zgonu. W szczególności wśród proponowanych zmian należy wymienić m.in. kartę zgonu wystawianą elektronicznie, kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu wystawianą w postaci elektronicznej, elektroniczne przetwarzanie i przenoszenie danych do rejestrów, utworzenie centralnej bazy danych o cmentarzach i miejscach pochówku, czyli cyfryzacja miejsc pamięci, powstanie rejestru cmentarzy. Za tymi zmianami przemawiają przede wszystkim względy prakseologiczne, skuteczność, sprawność, efektywność, kwestie ekonomiczne, a nawet ekologiczne, związane

z ochroną zasobów środowiska naturalnego w wyniku odejścia od tradycyjnej formy „dokumentu na papierze”.

Stwierdzanie zgonu jest dokumentowane poprzez wystawienie karty zgonu, natomiast martwe urodzenie – poprzez wystawienie karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu. Nowe regulacje prawne wprowadzają kartę zgonu oraz kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu w postaci elektronicznej, co z pewnością usprawni rejestrację danych o przyczynach zgonu, ich gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie. Dokumenty te będą stanowiły elektroniczną dokumentację medyczną w rozumieniu art. 2 pkt 6 Ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia¹¹. Zgodnie z tym przepisem elektroniczna dokumentacja medyczna to dokumenty wytworzone w postaci elektronicznej, opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym albo z wykorzystaniem sposobu potwierdzania pochodzenia oraz integralności danych dostępnego w systemie teleinformatycznym udostępnionym bezpłatnie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, np. recepty.

Dane z karty zgonu i karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu będą gromadzone i przetwarzane w czasie rzeczywistym w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia („System P1”), co powinno umożliwić szybki obieg informacji o zgonach, w tym przekazywanie informacji do systemów informatycznych różnych instytucji, np. urzędów stanu cywilnego, inspekcji sanitarnej. Nie ulega wątpliwości, że karta zgonu wystawiana w postaci elektronicznej spowoduje skrócenie czasu rejestracji zgonu oraz może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa prawnego, w tym zmniejszyć ryzyko nieuprawnionego posługiwania się danymi osoby zmarłej¹².

Zgodnie z projektowaną regulacją prawną osoba stwierdzająca zgon wystawia kartę zgonu niezwłocznie po stwierdzeniu zgonu, kiedy możliwe jest wydanie zwłok podmiotowi uprawnionemu do zorganizowania pochówku albo podmiotowi zobowiązanemu do zorganizowania pochówku, i przekazuje tym podmiotom unikalny numer identyfikujący kartę zgonu lub numer umożliwiający dostęp do karty zgonu, stanowiący część unikalnego numeru identyfikującego kartę zgonu, zwany dalej „kodem dostępu”, jeżeli w momencie wystawienia karty zgonu wystawcy karty zgonu znany jest numer PESEL osoby zmarłej. W przypadku karty zgonu niezawierającej numeru PESEL osoba wystawiająca kartę zgonu informuje wyżej wymieniony podmiot o konieczności

¹¹ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia, t.j. Dz.U. 2023, poz. 2465.

¹² Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 24.

dokonania zgłoszenia zgonu w urzędzie stanu cywilnego właściwym ze względu na miejsce zgonu albo miejsce znalezienia zwłok. Osoba stwierdzająca zgon odstępuje od wystawienia karty zgonu, jeżeli wzywa koronera albo wnioskuje o przeprowadzenie badań pośmiertnych, w przypadku gdy ma uzasadnione wątpliwości w kwestii przyczyny zgonu lub pojawiają się rozbieżności w ocenie czasu i okoliczności zgonu. Koroner dokumentuje swoje czynności w protokole zgonu, który zawiera m.in. informacje o miejscu, czasie (dacie i godzinie) oraz przyczynach zgonu, a także określenie przesłanek pozwalających na ich ustalenie albo – jeżeli nie są znane – informacje o miejscu, dacie i godzinie znalezienia zwłok. Kartę zgonu będzie mógł wystawić również koroner.

Osoba stwierdzająca zgon odstępuje od wystawienia karty zgonu również w przypadku dokonania zgłoszenia, gdy zgon mogła spowodować albo do niego się przyczynić inna osoba lub był on wynikiem nieszczęśliwego wypadku bądź samobójstwa, chyba że policja lub prokurator postanowi inaczej.

Do karty zgonu oraz karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu w zakresie nieuregulowanym w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych będą stosowane przepisy rozdziału 7 Ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹³, które określają zasady dostępu pacjenta do dokumentacji medycznej.

W założeniu projektodawcy elektroniczna karta zgonu będzie odciążeniem obywateli z konieczności dokonywania określonych czynności zgłoszenia zgonu, a także umożliwi samodzielne i szybkie pozyskiwanie danych z systemu teleinformatycznego przez zarządców cmentarzy oraz przedsiębiorców prowadzących zakłady pogrzebowe¹⁴. Niewątpliwie przyczyni się do poprawy sprawności procesu stwierdzania i rejestracji zgonu.

Karta zgonu oraz karta urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu będą miały postać dokumentów elektronicznych i w przypadku ewentualnych błędów, np. wystawienia karty zgonu dla niewłaściwej osoby, będzie istniała możliwość anulowania tych dokumentów za pośrednictwem wspomnianego wyżej systemu teleinformatycznego (System P1) na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, podpisanym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym albo z wykorzystaniem sposobu potwierdzania pochodzenia oraz integralności danych dostępnego w systemie teleinformatycznym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Z kolei w przypadku stwierdzenia omyłkowego zamieszczenia w wystawionym dokumencie danych, które są istotne z punktu widzenia rejestracji stanu cywilnego (np. miejsce

¹³ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1545.

¹⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 25.

zgonu), lub dokonania co do nich nowych ustaleń będzie możliwe przekazanie tą samą drogą i w tej samej formie korekty.

Projektodawcy założyli, że zakres danych w karcie zgonu i karcie urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu ma być dostosowany w szczególności do potrzeb urzędów stanu cywilnego, inspekcji sanitarnej oraz statystyki publicznej, a także innych instytucji i organów, co należy uznać za rozwiązanie prakseologicznie korzystne.

Jak zasygnalizowano wyżej, z uwagi na elektroniczną kartę zgonu nie będzie wydawana podmiotowi uprawnionemu do organizacji pochówku¹⁵. Osoba wystawiająca kartę zgonu będzie zaś zobowiązana do przekazania numeru identyfikującego kartę zgonu albo numeru umożliwiającego dostęp do karty zgonu, stanowiącego część unikalnego numeru identyfikującego kartę zgonu (kod dostępu), na podstawie którego będzie możliwe dokonywanie dalszych czynności związanych z pochówkiem. Z kolei w przypadku martwego urodzenia osoba odpowiedzialna za wystawienie karty urodzenia zobowiązana będzie do wydania rodzicom wyciągu z karty urodzenia wraz z numerem ją identyfikującym¹⁶.

W przypadku braku możliwości wystawienia karty zgonu lub karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu w postaci elektronicznej wystawca będzie sporządzał, w postaci papierowej, zaświadczenie o stwierdzeniu zgonu zawierające podstawowe dane o zmarłym¹⁷. Karta zgonu lub karta urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu powinna zostać wystawiona w postaci elektronicznej w ciągu dwóch godzin od odzyskania takiej możliwości.

Numer karty zgonu wraz z kartą zgonu w części przeznaczonej do pochowania będzie wydawany również przez urząd stanu cywilnego w formie tradycyjnej bądź elektronicznej – pod warunkiem, że podmiot, który się po nie zgłosi, poda dane pozwalające na identyfikację osoby zmarłej¹⁸.

W przypadku, jeżeli karta zgonu nie zawiera numeru PESEL, osoba wystawiająca kartę zgonu powinna poinformować podmiot uprawniony do organizacji pochówku o konieczności dokonania zgłoszenia zgonu w urzędzie stanu cywilnego właściwym ze względu na miejsce zgonu albo miejsce znalezienia zwłok. Jest to więc zabezpieczenie potrzeb państwa w zakresie pozyskania odpowiednich danych o osobie zmarłej.

Część danych niezawierających informacji medycznych będzie przekazywana w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego pieczęcią elektroniczną ministra właściwego do spraw zdrowia do kierownika urzędu stanu cywilnego: 1) w celu spo-

¹⁵ *Ibidem*, s. 27.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

rządzenia aktu zgonu; 2) w celu sporządzenia aktu urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe; 3) w celu wydania odpisu karty zgonu w części przeznaczony do pochówku albo odpisu karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu w części przeznaczony do pochówku.

Zgodnie z założeniami projektodawcy kierownik urzędu stanu cywilnego powinien przetwarzać jedynie te dane, które są niezbędne do rejestracji stanu cywilnego. Wydawanie odpisu karty zgonu w części przeznaczony do pochówku nie będzie się wiązało z przetwarzaniem danych i służyć ma jedynie zapewnieniu dostępu do danych potrzebnych do przyjęcia zwłok, szczątków lub prochów ludzkich na cmentarz, którego właściciel nie ma dostępu do tych danych w formie elektronicznej. Podobne regulacje będą dotyczyć karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu¹⁹.

Minister właściwy do spraw informatyzacji będzie zobowiązany do zapewnienia dostępu do danych z karty zgonu i karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, które są potrzebne do pochówku. Dostęp do tych danych, zarówno dla obywateli, jak i (w szczególności) dla właścicieli cmentarzy, krematoriów i innych przedsiębiorców prowadzących działalność w branży pogrzebowej, będzie możliwy na podstawie unikalnego numeru identyfikującego kartę zgonu albo unikalnego numeru identyfikującego kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu. Z uwagi na konieczność ochrony danych osób żyjących (dane rodziców dziecka martwo urodzonego) w ramach publicznej usługi udostępniania danych potrzebnych do pochówku nie będą dostępne dane pochodzące z kart urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu. Elektroniczny dostęp do nich będzie możliwy wyłącznie dla przedsiębiorców prowadzących działalność w branży pogrzebowej, zarejestrowanych w rejestrze przedsiębiorców²⁰.

W projektowanych przepisach proponuje się stworzenie centralnej bazy danych, obejmującej informacje o grobach i miejscach spoczynku, w której gromadzone będą dane zawarte w księgach cmentarnych²¹. Jednocześnie ustawodawca wprowadza obowiązek prowadzenia ksiąg cmentarnych w systemie teleinformatycznym. Za stworzenie i prowadzenie centralnej bazy odpowiedzialny byłby minister właściwy do spraw informatyzacji. W systemie teleinformatycznym ma być także prowadzony rejestr cmentarzy, w którym znalazłyby się informacje o lokalizacji i właścicielach danych cmentarzy wraz z przypisanymi do cmentarzy grobami²². Zarówno rejestr grobów i miejsc spoczynku, jak i rejestr cmentarzy mają być publicznie dostępne,

¹⁹ *Ibidem*, s. 31-32.

²⁰ *Ibidem*, s. 32.

²¹ *Ibidem*, s. 77.

²² *Ibidem*.

z zastrzeżeniem regulacji dotyczących ochrony danych osobowych osób żyjących²³. Z pewnością przyczyni się to do poszerzenia wiedzy o grobach osób bliskich, a także osób zasłużonych dla wojskowości, nauki, sztuki itd., a tym samym będzie sprzyjać budowaniu więzi pokoleniowych, tożsamościowych, narodowych oraz historycznych.

Dane znajdujące się w systemie teleinformatycznym powinny ułatwić każdemu zainteresowanemu zweryfikowanie statusu grobu, zwłaszcza w kontekście prawa do grobu. W księgach cmentarnych prowadzonych w systemie teleinformatycznym mają być zawarte m.in. informacje dotyczące daty dziennej, kiedy upływa termin 20 lat od ostatniego pochowania lub dochowania, czy też termin obowiązywania prawa do grobu.

Księgi cmentarne mają być prowadzone dla wszystkich grobów na cmentarzu, niezależnie od momentu ich powstania. Mają one odzwierciedlać rzeczywisty stan faktyczny, czyli ustawowy obowiązek w tym zakresie nie będzie ograniczony tylko do pochówków mających miejsce od momentu wejścia w życie ustawy, lecz wszystkich, także przeszłych. Na właściciela cmentarza nałożony będzie obowiązek zapewnienia prawidłowości i aktualności danych zawartych w księgach cmentarnych i przekazywanych do rejestrów centralnych. Jednocześnie komunikacja elektroniczna w projektowanym zakresie umożliwi właściwym organom przekazywanie w sposób zdalny informacji, np. dotyczących szczególnego statusu grobu.

III

Reasumując powyższe ustalenia, warto podkreślić, że obowiązujące dotychczas przepisy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, mimo że wielokrotnie nowelizowane, nie tylko nie odpowiadają współczesnym wyzwaniom związanym z przeobrażeniami ustrojowymi, kulturowymi czy obyczajowymi, lecz także jawią się jako archaiczne w obliczu zmian technologicznych, zwłaszcza postępującej cyfryzacji życia społecznego i procesu administrowania państwem. Dlatego konieczne jest przygotowanie nowych regulacji prawnych, które w sposób możliwie najbardziej efektywny odpowiedzą na wyzwania współczesności w obszarze prawa pogrzebowego. Szczególnie wiele zmian ma dotyczyć obszaru cyfryzacji. Według założeń autorów projektu cały proces – od zgonu aż po pochówek – ma być realizowany (dokumentowany) elektronicznie. Wśród proponowanych zmian należy wymienić m.in. kartę zgonu wystawianą w postaci elektronicznej, kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu wystawianą w postaci elektronicznej, elektroniczne przetwarzanie i przenoszenie danych do rejestrów,

²³ *Ibidem.*

utworzenie w systemie teleinformatycznym centralnych i publicznie dostępnych baz danych o cmentarzach i miejscach pochówku.

Przewidywane zmiany mają usprawnić proces rejestracji danych o osobach zmarłych, skrócić czas rejestracji, zagwarantować aktualność danych, umożliwić szybką ich weryfikację oraz sprawne przekazywanie informacji do systemów informatycznych różnych instytucji, ponadto mają przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa prawnego, w tym zmniejszyć ryzyko nieuprawnionego posługiwania się danymi osoby zmarłej.

Stworzenie centralnych baz danych w sieci teleinformatycznej o grobach i miejscach spoczynku oraz prowadzony w systemie teleinformatycznym rejestr cmentarzy mają ułatwić dostęp do informacji o grobach osób bliskich oraz osób zasłużonych na różnych polach aktywności państwa i obywatela, a także lokalizację cmentarzy oraz uzyskiwanie informacji o ich właścicielach.

Bibliografia

- Groß T., *Öffentliche Verwaltung im Internet*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2001, H. 4, s. 159-163.
- Ruczkowski P., *Komunikacja elektroniczna w polskim i niemieckim postępowaniu administracyjnym w ujęciu komparatystycznym*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, I. Niznik-Dobosz (red.), Warszawa 2014, s. 290-307.
- Ruczkowski P., *Nowe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 149-165.
- Ziemska A., *Nowa ustawa o cmentarzach od 1 czerwca 2023 roku*, <https://www.infor.pl/prawo/nowosci-prawne/5601706,Nowa-ustawa-o-cmentarzach-2023.html>.
- Ziółkowska K., *Transformacja administracji w e-administrację*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, *Podręczniki Prawnicze*.

TOMASZ GRZYBOWSKI¹
JACEK JAŚKIEWICZ²

E-FORMALIZM PROCEDUR JURYSDYKCYJNYCH W PERSPEKTYWIE ZASADY ZAUFANIA DO WŁADZY PUBLICZNEJ

ABSTRAKT: Większość procedur publicznych funkcjonujących w systemie prawnym to postępowania jurysdykcyjne, zmierzające do władczego, jednostronnego określenia sytuacji prawnej jednostki. Uregulowane kodeksowo, ogólne postępowanie administracyjne jest modelowym przykładem takiej procedury. Nieodłączną cechą perspektywy normatywnej zakładanej przez procedury tego typu jest formalizm procesowy, który stanowi również atrakcyjne podejście w płaszczyźnie stosowania prawa, a to z uwagi na realizowane w ten sposób cele szybkości, sprawności i konkluzywności postępowania. Wskazane cele realizowane są również poprzez cyfryzację metod komunikacji, tj. włączanie do procedur elementów związanych z wykorzystaniem technologii informatycznych. Zwiększona informatyzacja procedur administracyjnych przynosi niewątpliwe korzyści w postaci usprawnienia komunikacji, przyspieszenia oraz zwiększenia stopnia pewności przekazywanych danych i dokumentów. W niektórych sytuacjach może jednak prowadzić do ograniczenia dostępu do władzy publicznej, zwłaszcza gdy od jej prawidłowego przebiegu zależą warunki brzegowe (formalne) rozpatrzenia sprawy przez organ administracji publicznej. Z punktu widzenia obywatela cyfryzacja może być więc postrzegana jako kolejna bariera w komunikacji z państwem. W tej

¹ Dr Tomasz Grzybowski, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, <https://orcid.org/0000-0002-9159-0223>.

² Dr Jacek Jaśkiewicz, Pracownia Polityki Prawa i Polityki Rozwoju, Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, <https://orcid.org/0000-0003-2934-9858>.

perspektywie na pierwszy plan wysuwa się ogólna zasada zaufania jako kryterium oceny dopuszczalnej granicy formalizmu w stosowaniu rozwiązań procesowych zakładających komunikację elektroniczną z obywatelem.

SŁOWA KLUCZOWE: procedury administracyjne, formalizm, cyfryzacja, zasada zaufania do organów administracji

E-FORMALISM OF JURISDICTIONAL PROCEDURES IN THE PERSPECTIVE OF THE PRINCIPLE OF TRUST IN PUBLIC AUTHORITY

ABSTRACT: Most of the procedures functioning in the legal system are jurisdictional procedures, aimed at authoritative, unilateral determination of the legal situation of an individual. The general administrative procedure regulated by the Code is a perfect example of such a procedure. An inherent feature of the normative perspective assumed by the procedures of the above-mentioned is procedural formalism, which is also an attractive approach in the field of applying the law, due to the goals of speed, efficiency and conclusiveness of proceedings pursued in this way. The indicated goals are also implemented through the digitization of communication methods, i.e. incorporating elements related to the use of information technology into the procedures. Increased digitization of administrative procedures brings undoubted benefits in the form of improved communication, acceleration and increased certainty of the transmitted data and documents. In some situations, however, it may lead to limiting access to public authority, especially when formal conditions for examining the case by a public administration body depend on its proper use. From the citizen's point of view, digitization can therefore be perceived as another barrier in communication with the state. In this perspective, the general principle of trust comes to the fore as a criterion for assessing the acceptable limit of formalism in the application of procedural solutions assuming electronic communication with a citizen.

KEYWORDS: administrative proceedings, formalism, digitization, principle of trust in public authorities

1. Formalizm procesowy a formalizm w stosowaniu prawa

Większość procedur funkcjonujących w krajowym systemie prawnym, w szczególności w prawie administracyjnym, to postępowania jurysdykcyjne³. Celem postępowania

³ Tę nazwę przyjmuje doktryna prawa administracyjnego. Zob. M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 433, 445.

jurysdykcyjnego w administracyjnym typie stosowania prawa⁴ jest władcze, jednostronne określenie sytuacji prawnej jednostki. Postępowanie takie – jako powiązany ciąg czynności, zachowań i zdarzeń procesowych podejmowanych przed organem administracji publicznej przez określonych normatywnie uczestników postępowania, zakończony zasadniczo rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej – określa warunki brzegowe pozwalające na uznanie danego aktu stosowania prawa za ważny (prawnie wiążący)⁵. Można zatem powiedzieć, że to, co Robert S. Summers określa formalnością prawa⁶, jest dostrzegalne zwłaszcza w procesowej perspektywie normatywnej.

Formalność, czy – jak się to nazywa w polskiej nauce – formalizm, jakkolwiek krytykowany⁷, jest podejściem wykorzystywanym w praktyce ze względu na jego adekwatność do uwarunkowań psychicznych i społecznych, którym podlegają sędziowie i urzędnicy stosujący prawo. 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 o wygodne dla decydentów ograniczenie przesłanek interpretacyjnych. Samo pojęcie formalizmu mieści bowiem w sobie redukcjonizm, który z jednej strony spełnia funkcje gwarancyjno-porządkujące, z drugiej – wywołuje pokusę zastosowania narzędzi ograniczających elementy treściowe, co upraszcza i ułatwia proces decyzyjny⁸.

Jakkolwiek nie sposób utożsamiać formalizacji prawa z formalizmem w jego stosowaniu, jako że jedno stanowi cechę prawa, podczas gdy drugie – metodę jego stosowania, to granica między nimi niejednokrotnie ulega zatarciu. Niedaleka droga prowadzi bowiem od formalizacji jakichś instytucji prawnych do zbyt formalistycznego ich używania, a to z uwagi na wspomniane korzyści, jakie przynosi decydentom wykorzystywanie rygorów formalnych. Jak zauważył bowiem Summers,

⁴ A. Szot, *Stosowanie prawa przez administrację publiczną – między prawem a polityką*, [w:] *Zagadnienia stosowania prawa. Perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, W. Dziedziak, B. Liżewski (red.), Lublin 2015, s. 207.

⁵ A. Skóra, *Pojęcie, struktura i zasady postępowania administracyjnego*, [w:] *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer (red.), Olsztyn 2020, s. 21 i n., *Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM*.

⁶ R.S. Summers, *The Formal Character of Law*, „The Cambridge Law Journal” 1992, vol. 51, no. 2, s. 242 i n.

⁷ Dotychczas najbardziej gruntowną krytykę takiej postawy przeprowadził w krajowej doktrynie M. Matczak, *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007, *passim*.

⁸ Por. J. Jaśkiewicz, T. Grzybowski, *E-formalizm. Uwagi na marginesie formalizacji i cyfryzacji procedur wdrożeniowych polityki rozwoju*, [w:] *Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2023, s. 229 i n. oraz przywołana tam literatura, *Krakow Jean Monnet Research Papers*, 2.

[...] niektórzy [...] uważają, że jest po prostu niemożliwe, by uczonego-prawnik był zwolennikiem dobrze zaprojektowanej formy prawa i formalności ustaw oraz dobrze zbudowanej formalnej metodologii interpretacji bez jednoczesnego akceptowania albo choć wspierania formalistycznej interpretacji ustaw. Niektórzy powszechnie znani krytycy formalistycznej interpretacji ustaw nie zdołali w sposób zadowalający odróżnić formy, formalności i formalizmu. Być może ci krytycy zakładają, że jeśli dokonuje się formalistyczna interpretacja, to musi być ona jakoś zarachowana na rzecz formy czy formalnych cech reguł czy też na rzecz formalnych cech metodologii interpretacji⁹.

Na tym tle można zaryzykować twierdzenie, że pokusa owego zarachowania jest szczególnie silna w instytucjach prawa procesowego, zwłaszcza w regulacjach kodeksowych (jurysdykcyjnych). Formalność prawa objawia się bowiem w konieczności społecznego identyfikowania źródła obowiązków, a tym samym – w konieczności identyfikowania autorytetu (władzy publicznej) w danej społeczności¹⁰. Proces ten dokonuje się zaś właśnie poprzez walidację aktu władzy w stosowanej procedurze.

Stosunkowo niedawno relacja formalizacji prawa (w tym procesowego) do formalizacji jego stosowania zyskała nowy wymiar, a to z uwagi na cyfryzację metod komunikacji, w tym włączanie do procedur jurysdykcyjnych elementów technologii informatycznych. Postępująca informatyzacja procedur administracyjnych przynosi niewątpliwie korzyści w postaci usprawnienia komunikacji, przyśpieszenia oraz zwiększenia stopnia pewności przekazywanych danych i dokumentów. W niektórych sytuacjach może jednak prowadzić do ograniczenia dostępu do władzy publicznej, skoro od jej przestrzegania zależy to, czy dana sprawa zostanie rozpatrzona merytorycznie.

Naszym zamiarem jest przedstawienie, siłą rzeczy w pewnym uproszczeniu, tej nowej, gdyż niejako wymuszonej technologicznie, odsłony formalizmu procesowego procedur jurysdykcyjnych (który nazywamy e-formalizmem i rozumiemy jako informatyczną postać rygorów formalnych) i jego prawnych oraz społecznych konsekwencji¹¹. Z uwagi na to, że pełna prezentacja zmian regulacji prawnych we wskazanym obszarze, związana nieodłącznie z formułą społeczeństwa informacyjnego, nie jest możliwa w ramach niniejszego tekstu¹², przyjęliśmy optykę orzeczniczą. Zmiany związane z formalizacją i cyfryzacją procedur jurysdykcyjnych zostały przedstawione na poziomie

⁹ R.S. Summers, *The Formal Character...*, s. 276 [cyt. za:] M. Matczak, *Summa iniuria...*, s. 85 i n.

¹⁰ M. Matczak, *Summa iniuria...*, s. 84.

¹¹ J. Jaśkiewicz, T. Grzybowski, *E-formalizm...*, s. 230 i n.

¹² Literatura dotycząca „skoku cyfrowego”, przez który jednym z podstawowych zasobów społecznych staje się informacja w jej zdigitalizowanej postaci, jest obszerna i obejmuje na obecnym etapie również zagadnienia proceduralne – por. np. P. Pietrasz, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020, *Monografie*.

metajęzyka, tj. zwrotów stosunkowych formułowanych przez sądy administracyjne na gruncie stosowania regulacji zawierających nowe, informatyczne przypadki formalizacji.

2. Wybrane przykłady e-formalizmu w procedurach jurysdykcyjnych

W polskiej myśli teoretyczno-prawnej wskazuje się na dwa zasadnicze typy formalizacji – przez wyznaczenie obowiązku oraz przez wyznaczenie konsekwencji¹³. Ten pierwszy polega na wyróżnieniu określonego sposobu wykonania czynności. Normy prawne wyznaczają np. obowiązek wykonania czynności C z zachowaniem określonych rygorów co do metody działania, miejsca, terminu, okresu dokonania czynności, cech osoby dokonującej czynności itp. Istotną cechą formalizacji jest przy tym to, że czynność C wykonana inaczej, niż przewidują normy, pozostaje czynnością C¹⁴. Skrajnym przypadkiem formalizacji poprzez wyznaczenie obowiązku jest po prostu wyznaczenie przez normy obowiązku czynienia C, tj. w jakikolwiek sposób.

Z kolei formalizacja poprzez wyznaczenie konsekwencji charakteryzuje się tym, że wyróżnienie określonego sposobu wykonania czynności C polega na wskazaniu przez normy, że jeżeli czynność C zostanie wykonana w określony sposób, to wywoła ona określone konsekwencje (np. jeżeli powód złoży pozew na urzędowym formularzu, to sąd ma obowiązek pozew rozpatrzyć). Innymi słowy, od dochowania formy uzależniona jest skuteczność danej czynności. Skrajnym przypadkiem tej drugiej formalizacji jest sytuacja, gdy normy wskazują, że wykonanie czynności C (domyślnie: w jakikolwiek sposób) wywoła określone konsekwencje.

Wskazane typy formalizacji nie wykluczają się. Co więcej, najczęściej jest tak, że jedna norma wyznacza obowiązek wykonania czynności C w określony sposób, a inna wskazuje, że jeżeli czynność C zostanie tak właśnie wykonana, to wystąpią takie a takie jej konsekwencje.

¹³ S. Czepita, *Formalizacja i konwencjonalizacja w systemie prawnym*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, O. Bogucki, S. Czepita (red.), Szczecin 2008, s. 109 i n., *Rozprawy i Studia – Uniwersytet Szczeciński*, t. 692.

¹⁴ Zatem uchybienie rygorom dotyczącym metody działania nie uchyla w tym ujęciu co do zasady rozpoznania danej czynności jako C zgodnie z regułami sensu. Jak wskazuje autor, porąbanie drewna na szczapy dłuższe pozostaje porąbaniem drzewa; przeszukanie dokonane poza dopuszczalną porą i bez wymaganych świadków pozostaje przeszukaniem; ogłoszenie wyroku, kiedy wszyscy obecni siedzieli, gdyż nie wiedzieli o obowiązku powstania, a przewodniczący składu orzekającego nie zwrócił im uwagi, pozostaje ogłoszeniem wyroku (*ibidem*). Tym właśnie formalizacja różni się od konwencjonalizacji w systemie prawa, tj. przez obecność w nim tzw. reguł konstytucyjnych (omówienie podstawowych koncepcji w tym zakresie por. np. S. Czepita, *Reguły konstytucyjne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996, s. 84-95, *Rozprawy i Studia – Uniwersytet Szczeciński*, t. 223).

Przykłady stosowania obu typów można dostrzec w orzecznictwie sądowym kształtującym się na gruncie zdigitalizowanych form komunikacji. Antycypując dalsze rozważania, wypada jednak zauważyć, że cyfryzacja tych postępowań sama w sobie nie tworzy pod względem oceny prawnej odmiennych problemów aniżeli dotychczasowy, „zwykły” formalizm, wiążący się w szczególności z zasadą pisemności postępowania administracyjnego. W szczególności nie dezaktualizuje wskazanych podwalin teoretycznych. Ponadto cyfrowe warunki formalne są tak samo rozpatrywane i kontrolowane pod względem legalności jak inne wymogi formalne. Również sposoby podejścia do problemu e-formalizmu wydają się zbliżone do tradycyjnych postaci stawianych warunków: w pierwszym rzędzie bada się ich umocowanie w systemie źródeł prawa, dalej rozważa się 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 rozstrzygnięć¹⁵.

Z perspektywy prawniczej problemy związane z formalistycznym stosowaniem regulacji wdrażających elementy komunikacji elektronicznej z administracją publiczną pozostają więc zasadniczo niezmiennie. *Novum* stanowi natomiast źródło napięć generowanych w praktyce przez cyfryzację procedur. W tym kontekście pewną zmianę dostrzec można z punktu widzenia strony postępowania. Jak się wydaje, na obecnym, swoiście tranzycyjnym etapie transformacji praktyki prawniczej cyfryzacja może być postrzegana jako bariera w komunikacji z władzą publiczną. W orzecznictwie znajdują się bowiem przykłady takiej wykładni przepisów formalizujących związanych z cyfryzacją procedur jurysdykcyjnych, które są postrzegane przez strony jako korzystne, oraz takiej, które niezależnie od oceny ich trafności mogą być odczytywane jako niezrozumiałe, a nawet krzywdzące. Ta druga sytuacja prowadzić może do konfrontacji zastosowania e-formalizmu z zasadą zaufania obywatela (jednostki) do organów państwa.

Do tej pierwszej grupy orzeczeń zaliczyć można wyrok z 22 lutego 2022 r.¹⁶, w którym Naczelny Sąd Administracyjny zajął się problemem doręczania pism (protokołu kontroli) przez organy podatkowe za pośrednictwem platformy e-PUAP. Pełnomocnik podatnika otrzymał w stanie faktycznym sprawy nie tyle protokół kontroli w formie elektronicznej, tj. dokument elektroniczny opatrzone taką formą podpisu, lecz jego elektroniczny obraz, tj. skan odręcznie podpisanego protokołu kontroli (kopię w formacie PDF). Sąd uznał, że takie działanie naruszało w szczególności art. 144 § 5 Ordynacji podatkowej¹⁷, nakazujący doręczanie pism zawodowym pełnomocnikom

¹⁵ J. Jaśkiewicz, T. Grzybowski, *E-formalizm...*, s. 236.

¹⁶ Wyrok NSA z 22.02.2022 r., I FSK 2454/18, CBOSA.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2651 z późn. zm. [dalej: o.p.].

w szczególności za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W ocenie NSA wydanie orzeczenia w formie tradycyjnej, tzn. wersji papierowej, podpisanie go odręcznie i zeskanowanie do PDF, a następnie wysłanie pliku PDF za pomocą środków komunikacji elektronicznej, nie wypełnia wskazanego wymogu i wobec tego pozostaje bezskuteczne. Innymi słowy, uznano, że nie doszło do doręczenia pełnomocnikowi protokołu kontroli, co oznacza w pewnym uproszczeniu, że formalizację przez wyznaczenie obowiązku sąd odczytał jednocześnie jako formalizację przez wyznaczenie konsekwencji. Z uzasadnienia wyroku wynika bowiem, że w przypadku doręczania dokumentu drogą elektroniczną tylko spełnienie przezeń wymogów przewidzianych dla tego dokumentu (w rozumieniu art. 3 pkt 13 o.p.) wywołuje skutek doręczenia, o którym mowa w art. 144 § 5 o.p.

Głębką strukturę tego wyboru interpretacyjnego stanowiły, jak można domniemywać, pewne założenia aksjologiczne tkwiące u podstaw szeroko rozumianej procedury podatkowej, a zwerbalizowane w jej zasadach ogólnych, zwłaszcza zasadach legalizmu oraz zaufania. Choć sąd nie powołał się na nie bezpośrednio, motywy te można wywodzić z krytyki zapatrywania organu. W szczególności wywiedziono bowiem, że nie może być tak, iż brak doręczenia protokołu kontroli we właściwej formie nie wywołuje ujemnych skutków procesowych, jeżeli kontrolowany zdołał wnieść zastrzeżenia do protokołu kontroli, ponieważ stanowiłoby to próbę „legalizacji” niedoręczenia kontrolowanemu protokołu kontroli i wywodzenia z tego „pozornie pozytywnych dla strony skutków procesowych”.

Warto tu zwrócić uwagę na zbieżność postawy prezentowanej przez sąd w tej sprawie z tą, na kanwie której zapadła uchwała sądu powiększonego NSA dotycząca doręczenia „tradycyjnego”. W świetle tej uchwały postanowienie o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności doręczone stronie, która miała ustanowionego pełnomocnika, z naruszeniem art. 145 § 2 o.p., należy uznać za niewiążące w rozumieniu art. 212 w zw. z art. 239 tej ustawy także wtedy, gdy strona lub jej pełnomocnik wnieśli od niego zażalenie¹⁸. W uchwale tej zwrócono zwłaszcza uwagę na to, że ocena skuteczności doręczenia powinna mieć charakter „zero-jedynkowy” z uwagi na jego gwarancyjne funkcje¹⁹.

¹⁸ Uchwała NSA z 7.03.2022 r., I FPS 4/21, CBOSA.

¹⁹ Do pewnego stopnia zbliżone problemy rozstrzygane w orzecznictwie generowały np. kwestie walidacji (warunków) dokumentu elektronicznego poprzez stosowny identyfikator (Wyrok NSA z 27.05.2022 r., I FSK 217/22, CBOSA) czy walidacji podpisu elektronicznego (Wyrok NSA z 18.03.2021 r., III FSK 3155/21, CBOSA).

Kwestia doręczeń elektronicznych stanowiła również przedmiot rozważań w wyroku NSA z 21 czerwca 2021 r.²⁰, w którym przedmiotem sporu był termin wniesienia środka zaskarżenia w ogólnym postępowaniu administracyjnym w sytuacji „podwójnego” doręczenia decyzji – elektronicznie i tradycyjnie, za pośrednictwem poczty. Według organu skuteczne doręczenie postanowienia w sprawie nastąpiło za pomocą środków komunikacji elektronicznej; doręczenie tradycyjne należy zaś traktować jako „informacyjne”. Zdaniem skarżącego natomiast, bieg terminu do wniesienia środka zaskarżenia powinien rozpoczynać się od daty doręczenia postanowienia w formie „papierowej”, czyli za pośrednictwem poczty. To ostatnie stanowisko podzielił NSA, przypominając, że

[...] doręczenie dokonywane w formie elektronicznej zastępuje doręczenie „tradycyjne”, stąd niedopuszczalne jest doręczenie dokumentu równocześnie w postaci papierowej, jak i elektronicznej. Taki wniosek wynika [zdaniem tego sądu – T.G., J.J.] z treści art. 46 § 3 k.p.a.²¹, który przewiduje najpierw doręczenie elektroniczne, a w tradycyjnej formie tylko w przypadku braku skuteczności doręczenia elektronicznego.

Jak podkreślono, „w sytuacji, kiedy organ uchybia prawu, nie można przerzucać na stronę postępowania skutków tego uchybienia”. Wobec tego

[...] doręczenie skarżącemu postanowienia w obu formach, biorąc pod uwagę zasadę działania na podstawie prawa (art. 6 k.p.a.), jak również zasadę zaufania do organów państwa (art. 8 k.p.a.) i zasadę udzielania informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych (art. 9 k.p.a.) nakazuje przyjąć, że w rozstrzyganej sprawie to doręczenie papierowe za pośrednictwem poczty było skuteczne i wywołało skutek prawny w postaci rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy.

Pocztowy dowód doręczenia adresatowi przesyłki jest bowiem dokumentem urzędowym, potwierdzającym fakt i datę doręczenia zgodnie z umieszczonymi na nim danymi.

Swego rodzaju konkurencyjność trybów doręczeń, tj. elektronicznego oraz „tradycyjnego”, spowodowana błędem organu, została więc rozstrzygnięta w perspektywie funkcji gwarancyjnej wskazanych wyżej zasad. Jak podkreślono w uzasadnieniu orzeczenia,

[...] nieprawidłowe, czyli niezgodne z przepisami k.p.a. doręczenie pisma, od którego rozpoczyna bieg termin procesowy, należy uznać za naruszenie zasady oficjalności do-

²⁰ Wyrok NSA z 21.06.2021 r., II OSK 2629/15, CBOSA.

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2023, poz. 775 z późn. zm.

ręceń pism, mogące spowodować pozbawienie strony możliwości obrony swych praw. [...] Niezgodne z przepisami postępowania administracyjnego doręczenie pisma (decyzji, postanowienia) może być uznane przez sąd w konkretnych okolicznościach sprawy za pozbawione znaczenia prawnego i uzasadniające stwierdzenie, że do doręczenia doszło w innej dacie, niż to przyjmuje organ, albo że w ogóle nie doszło do doręczenia.

Naczelny Sąd Administracyjny zajmował się również kwestią uwierzytelniania dokumentów składanych drogą elektroniczną, tym razem na gruncie procedury sądowno-administracyjnej. W postanowieniu z 24 stycznia 2023 r.²² rozstrzygnięto kazu, w którym pełnomocnik spółki został wezwany do usunięcia braku formalnego skargi przez złożenie oryginału lub uwierzytelnionego odpisu pełnomocnictwa do reprezentowania strony przed sądem w terminie siedmiu dni od doręczenia wezwania pod rygorem odrzucenia skargi. Wezwanie zostało uznane za doręczone drogą elektroniczną. Brak formalny skargi nie został uzupełniony, co stanowiło powód odrzucenia skargi przez sąd pierwszej instancji. Uchylając to rozstrzygnięcie, NSA zauważył, że

[...] z akt sprawy wynika, że skarga została wniesiona poprzez ePUAP, w formie załącznika (w formacie PDF) do pisma ogólnego. Zarówno pismo ogólne, jak i załącznik zostały stosownie podpisane (elektronicznie) [...]. Podpisany elektronicznie plik PDF oprócz skargi zawiera również dokument pełnomocnictwa, potwierdzenia dokonania opłat należnych w związku z wniesieniem skargi oraz odpisy z rejestru przedsiębiorców. Nie ma żadnych podstaw do uznania, że podpisanie podpisem zaufanym przez pełnomocnika całości załącznika nie jest wystarczające do uznania, że również – stanowiący część tego załącznika – dokument pełnomocnictwa nie został przez tego pełnomocnika podpisany (a zatem uwierzytelniony, zgodnie z art. 37 § 1a p.p.s.a.²³). Nielogiczne byłoby bowiem uznanie, że podpisując elektronicznie cały plik PDF podpisujący podpisuje tylko niektóre jego strony.

Sąd odwoławczy podkreślił przy tym, że „sąd pierwszej instancji nie wskazał normy prawnej, która wymagałaby, by każdy dokument wnoszony przez stronę postępowania elektronicznie stanowił odrębny załącznik do pisma ogólnego, tj. by każdy plik zawierał tylko jeden dokument. Wymogu takiego nie można natomiast stronom postępowania narzucić bez stosownej normy prawnej”.

Rozważany problem nie stanowi „nowej jakości” w stosunku do sytuacji podpisania jednego dokumentu zawierającego szereg zróżnicowanych oświadczeń w tradycyjnej

²² Postanowienie NSA z 24.01.2023 r., I FZ 298/22, CBOSA.

²³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2023, poz. 259 z późn. zm. [dalej: p.p.s.a.].

formie pisemnej²⁴. Jednak i w tym przypadku dostrzegalne są, zwłaszcza na kanwie ostatnio przywołanego twierdzenia, głębsze założenia interpretacyjne, związane w szczególności z zasadą legalizmu. Jest to przy tym wyraz nie tylko językowej wykładni przepisów określających warunki formalne, ale też wykładni funkcjonalnej – gwarancyjnej, służącej temu, by stosowane przez organy przepisy nie stały się barierą i nadmiernym utrudnieniem w dostępie do sądu²⁵.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzec można również takie rozstrzygnięcia, które w niekorzystny dla stron postępowania sposób interpretują warunki formalne związane z komunikacją cyfrową. Reprezentatywny przykład stanowi w tym względzie Uchwała NSA z 6 grudnia 2021 r.²⁶, w której przyjęto, że skargę stanowiącą załącznik do formularza pisma ogólnego, podpisanego podpisem zaufanym, przesłanego przez platformę ePUAP, należy uznać za podpisaną jedynie wówczas, gdy została ona odrębnie podpisana podpisem kwalifikowanym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Tym samym NSA krytycznie odniósł się do poglądu, że „elektroniczne podpisanie pisma sporządzonego w formularzu dokumentu elektronicznego platformy ePUAP jest wystarczające dla uznania, że podpis ten obejmuje stanowiącą załącznik do tego pisma skargę oraz inne załączone dokumenty”. W szczególności w tej uchwale zakwestionowano pogląd, że „załączniki stanowią integralną część pisma, które zostało podpisane podpisem elektronicznym”, tj. że „tak ujęta całość jest jednym dokumentem elektronicznym”.

Zdaniem NSA formularz pisma ogólnego co do zasady nie stanowi pisma strony w rozumieniu art. 45 p.p.s.a., lecz jest „swego rodzaju »kopertą«, do której zapako-

²⁴ Podobna wątpliwość była przedmiotem oceny NSA w wyroku z 18.04.2012 r., I FSK 934/11 (CBOSA). Istota sporu w sprawie sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy w sytuacji, gdy w jednym dokumencie udzielono pełnomocnictwa procesowego kilku profesjonalistom, każdy z nich może – w postępowaniu administracyjnym – z osobna uwierzytelnić odpis tego dokumentu w pełnym zakresie, czy też uwierzytelnia tylko tę jego część, która odnosi się do jego umocowania. Sąd stwierdził, że treść art. 137 § 3 o.p. nie upoważnia do wywiedzenia wniosku, iż uwierzytelnienie odpisu pełnomocnictwa udzielonego profesjonalnemu pełnomocnikowi może dotyczyć tylko pewnego wycinka (części) tego dokumentu. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia poglądu, że w sytuacji, gdy w jednym dokumencie udzielono pełnomocnictwa procesowego kilku profesjonalistom, każdy z nich może z osobna uwierzytelnić odpis tego dokumentu tylko w tej części, która odnosi się do jego umocowania.

²⁵ Wśród innych orzeczeń opowiadających się przeciw nadmiernie rygorystycznej interpretacji cyfrowych warunków formalnych na gruncie p.p.s.a. można wskazać np. Postanowienie NSA z 12.03.2020 r., II FZ 109/20 (CBOSA) czy Postanowienie NSA z 11.05.2022 r., II OZ 266/22 (CBOSA), dotyczące opłacania oraz dołączania odpisów pism procesowych dla strony przeciwnej, przesłanych drogą elektroniczną.

²⁶ Uchwała NSA z 6.12.2021 r., I FPS 2/21, CBOSA.

wane mogą być: pismo strony np. skarga i jej załączniki, pełnomocnictwo, wniosek o przyznanie prawa pomocy itd.”.

Pismo ogólne zawierające wyłącznie informację o załączonej do tego pisma niepodpisanej skardze nie jest odrębnym zbiorem danych zawierającym całość znaczeniową komunikatu kierowanego do sądu administracyjnego. Komunikat o merytorycznej treści zawiera natomiast, stanowiąca załącznik do tego pisma, skarga. Zasadnicza część znaczeniowa tego komunikatu zawarta jest więc poza dokumentem elektronicznym – pismem przewodnim – podpisanym podpisem elektronicznym i w ten sposób usankcjonowanym przez stronę.

Takie pismo nie spełnia warunków „pierwszego pisma w sprawie” (o ile nie zawiera wniosków i oświadczeń woli). Takie warunki spełnia natomiast skarga, która „powinna być samodzielnym dokumentem elektronicznym opatrzonym wymaganym podpisem”.

Jak podkreślono w tej uchwale, pogląd przeciwny stanowi „odwrócenie zasad obowiązujących w postępowaniu przed sądem administracyjnym i interpretowanie ich przez pryzmat warunków technicznych platformy ePUAP” oraz pomija, że „wymóg podpisania skargi ma na celu legitymizację jej treści przez skarżącego albo przez osobę działającą w jego imieniu”, tzn. „potwierdza wolę skierowania do sądu administracyjnego środka prawnego o określonej treści”.

Wskazana uchwała została poddana krytyce przez doktrynę. Niezależnie od oceny trafności poszczególnych argumentów główną linię krytyki stanowiło twierdzenie, że taka wykładnia może się okazać generalnie niekorzystna dla stron postępowania, ponieważ

[...] osoba wnosząca pismo elektroniczne do sądu administracyjnego ma prawo zakładać, że jeśli jej sposób korzystania z funkcji dostępnej w ramach platformy ePUAP pozostaje zgodny z instrukcją udostępnioną na oficjalnej stronie internetowej przez organ publiczny zarządzający tą platformą, to skuteczność tych działań nie będzie kwestionowana przez inny organ publiczny.

W tym właśnie kontekście akcentowano, że zasada zaufania implikuje „nakaz stosowania prawa w taki sposób, aby nie stanowiło ono »pułapki dla obywatela« oraz aby obywatel mógł »układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań«”²⁷. Zdaniem krytycznych glosatorów trudno oczekiwać, aby „obywatel, działający zgodnie

²⁷ A. Kalicińska, A. Stępień, *Zasady podpisywania pism elektronicznych wnoszonych do sądu administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z dnia 6 grudnia 2021 r., I FPS 2/21*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 6, s. 47.

z instrukcją umieszczoną na oficjalnej stronie platformy ePUAP [...], miał zakładać, że podpis mimo poprawności w świetle jej regulacji zostanie zakwestionowany przez sąd administracyjny”. Wydaje się, że ten właśnie argument był bliski sędziom zgłaszającym zdania odrębne do uchwały²⁸, w których podkreślono m.in., że

[...] prawidłowo ustanowiona i naukowo uzasadniona norma techniczna [którą jest instrukcja zamieszczona na stronie internetowej www.epuap.gov.pl, w ramach której wyjaśniono sposób opatrywania dokumentu elektronicznego podpisem elektronicznym – T.G., J.J.] wcześniej czy później dociera do świadomości ludzi jako reguła, której trzeba się podporządkować, jeśli nie chce się działać bezskutecznie.

Jeżeli więc „platforma ePUAP zawiera funkcje związane z opatrywaniem dokumentu elektronicznego podpisem elektronicznym”, to „skorzystanie z tych funkcji w ramach tworzenia i obsługi dokumentów elektronicznych przez osoby fizyczne powinno wiązać się z akceptacją w zakresie skuteczności dokonania podpisu elektronicznego w ramach czynności procesowych dokonywanych przed sądem administracyjnym”.

W wypowiedziach krytycznych zwrócono więc uwagę na istotny, w kontekście oceny dochowania warunków formalnych w płaszczyźnie cyfrowej, poziom wiedzy strony postępowania jako użytkownika systemu komunikacji elektronicznej. W tej optyce kierunek interpretacyjny przyjęty w uchwale jest nieintuicyjny, zwłaszcza dla obywateli (a może nawet i dla zawodowych pełnomocników)²⁹. Takie zbyt rygorystyczne stosowanie procesowych warunków formalnych nie jest jednak specyficzne dla ich cyfrowej postaci, gdyż ten problem występował też w odniesieniu do ich „tradycyjnej”, pisemnej formuły³⁰.

3. E-formalizm a zasada zaufania do władzy publicznej

Napięcia generowane przez cyfryzację procedur jurysdykcyjnych, w tym te związane z ich formalistycznym stosowaniem, pozostają z pragmatycznej perspektywy prawników niezmiennie. Na tym tle także szeroko rozumiany formalizm procesowy, obejm-

²⁸ Uchwała nie zapadła jednogłośnie, zdania odrębne zgłosili dwaj sędziowie.

²⁹ Zob. Postanowienie WSA w Warszawie z 22.06.2022 r., V SA/Wa 666/22, CBOSA, którym odrzucono skargę strony z tego powodu, że nie uzupełniła braku formalnego w postaci odrębnego podpisania skargi stanowiącej załącznik do pisma ogólnego.

³⁰ Można w tym zakresie wskazać przykłady uchwał NSA dotyczących: dołączania wymaganej liczby odpisów skargi i załączników do niej (z 18.12.2013 r., I OPS 13/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 39) czy w ostatnim czasie podawania numeru PESEL w skardze (z 3.07.2023 r., II GPS 3/22, CBOSA).

mujący również płaszczyznę stosowania prawa, wydaje się utrzymywać na zbliżonym poziomie. W naszej ocenie powyższe stanowi pochodną samej natury komunikacji przez prawo, którego konieczną właściwością jest formalizacja, czy też – nawiązując do ujęcia Summersa – formalność³¹. Wyzwania generowane przez e-formalizm należy więc postrzegać jako kolejną odsłonę (postać) problemów dobrze prawnikom znanych i różnie przez nich ocenianych. W dalszym bowiem ciągu dostrzec można swego rodzaju konkurencyjność postaw interpretacyjnych, które można określić w pewnym przybliżeniu jako „gwarancyjną” albo „rygorystyczną”. Nie są one naturalnie przeciwstawne *a priori*, lecz mogą się takie okazać *ad casum*. Generalnie jednak jako społeczeństwo znajdujemy się w okresie przejściowym, w którym tempo rozwoju i upowszechniania technologii cyfrowych oraz związane z nimi zmiany społeczne dla części obywateli są zaskakujące i niezrozumiałe. Wiąże się to z koniecznością nabywania nowych kompetencji cywilizacyjnych, ujmowaną jako „przymus nowoczesności”. Współcześnie technologie cyfrowe stają się jednym z krytycznych komponentów infrastruktury całego społeczeństwa. Nieumiejętność korzystania z tych technologii może prowadzić do marginalizacji oraz wykluczenia kulturowego i cywilizacyjnego. Analfabetyzm zyskał tym samym w społeczeństwie informacyjnym nowy, cyfrowy wymiar, który w pewnym uproszczeniu należy rozpatrywać w dwóch aspektach – dostępu do technologii informacyjnych oraz poziomu korzystania z tych dobrodziejstw przez ludzi w danym czasie i regionie³². Problem wykluczenia cyfrowego (ang. *grey digital divide*) dotyczy zwłaszcza starszej części społeczeństwa, tj. osób, które urodziły się przed „skokiem cyfrowym” i są w związku z tym określane mianem „cyfrowych imigrantów” (ang. *digital immigrant*), w przeciwieństwie do „cyfrowych tubylców” (ang. *digital native*), czyli osób młodszych, które urodziły się i wychowały w społeczeństwie informacyjnym³³. Problem ten nie omija również Polski³⁴.

Na tym tle także cyfryzacja metod komunikacji ze stroną postępowania jurysdykcyjnego ingeruje w pewne zastane formuły działania i myślenia o rzeczywistości.

³¹ Wydaje się nawet, że jest to pojęcie należące do tzw. *folk theory* (potocznej teorii) prawa, tj. elementu definicyjnego samego pojęcia prawa.

³² W. Furmanek, *Analfabetyzm cyfrowy wyzwaniem dla dydaktyki informatyki*, „Dydaktyka Informatyki” 2015, nr 10, s. 50 i n. Ten drugi poziom obecnie jest postrzegany jako bardziej złożony, obejmujący w istocie dwa kolejne, tj. umiejętność korzystania z dobrodziejstw społeczeństwa informacyjnego, jak i umiejętność realizacji celów (na ogół gospodarczych) przy pomocy środków cyfrowych (S. Alexopoulou, J. Åström, M. Karlsson, *The Grey Digital Divide and Welfare State Regimes: A Comparative Study of European Countries*, „Information Technology & People” 2022, vol. 35, no. 8, s. 276).

³³ *Ibidem*, s. 60.

³⁴ Por. np. D. Batorski, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, [w:] *Spółczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), Warszawa 2009, s. 236 i n., *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, nr 3(19).

Interesujące jest zatem, jak w takim kontekście polscy sędziowie postrzegają zagadnienia wymagające co do istoty złożonej wiedzy technicznej. We wskazanej wyżej uchwale dotyczącej podpisywania załączników wyjaśniono, że podpisane cyfrowo pismo ogólne jest „swego rodzaju »kopertą«, do której zapakowane mogą być skarga i jej załączniki”³⁵. Inny wyraz przywiązania do tradycyjnych formuł komunikacji stanowi z kolei wypowiedź WSA w Krakowie zawarta w motywach wyroku z 22 lipca 2022 r.³⁶, w której stwierdzono, iż „racjonalny ustawodawca wychodzi z założenia, że umiejętność czytania jest powszechna (stąd zasada pisemności postępowania), natomiast nie jest powszechnie posiadanie komputera z dostępem do Internetu (stąd warunkowy charakter doręczeń elektronicznych)”. Dopiero rozpatrujący skargę kasacyjną od tego wyroku NSA zwrócił uwagę, że przepisy ordynacji podatkowej nie zakładają pierwszeństwa komunikacji pisemnej względem elektronicznej³⁷.

Przedstawione stanowiska i dotyczące ich kontrowersje uzasadniają, w naszej opinii, wniosek, że rozstrzygnięcie kolizji generowanych przez formalizację prawa procesowego w jego nowej, cyfrowej odsłonie powinno być determinowane dyskursywną naturą sądowej interpretacji. Polityka stosowania prawa we współczesnym ujęciu zorientowana jest bowiem na poszukiwanie dyskursywnego uprawomocnienia istniejących więzi i stosunków społecznych, uzależniając w ten sposób ontologię życia społecznego od jego wymiaru aksjologiczno-pragmatycznego³⁸. W rezultacie to zasady ogólne powinny wyznaczać poziom i funkcjonalność stosowanego e-formalizmu i zarazem jego granicę tak, by nie okazał się on barierą komunikacyjną między obywatelem a organami państwa.

Jak się wydaje, kluczowe znaczenie dla takiej dyskursywnej postaci interpretacji wyznaczają dwie zasady. Pierwsza z nich to zasada proporcjonalności, która – zwłaszcza w procesie orzekania przez sąd – ma znaczenie przekrojowe, stanowiąc uniwersalny środek rozstrzygnięcia kolizji między poszczególnymi racjami (argumentami) w dyskursie prawniczym i zarazem logiczną konsekwencję obowiązywania zasad w systemie prawa³⁹. Jak podkreśla Milena Korycka-Zirk, wniosek o takim centralnym usytuowaniu zasady proporcjonalności „może być postawiony [...] na podstawie obserwacji praktycznego

³⁵ W podobny sposób opisywano zresztą tę funkcjonalność w orzecznictwie, wskazując, że „formularz jest kontenerem, który zawiera w sobie części składowe w postaci plików – załączniki” (Postanowienie NSA z 9.12.2020 r., I OZ 1032/20, CBOSA).

³⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 22.07.2022 r., I SA/Kr 795/15, CBOSA.

³⁷ Wyrok NSA z 1.02.2018 r., II FSK 173/16, CBOSA.

³⁸ Szerzej M. Zirk-Sadowski, *Dwie wersje polityki prawa*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego*, J. Góral et al. (red.), Warszawa 2007, s. 127-142.

³⁹ Odwołujemy się w tym miejscu do bardzo konkretnego rozumienia zasad jako swego rodzaju nakazów optymalizacyjnych – por. R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford–New York, NY 2002, s. 66 i n.

stosowania zasad przez sądy i trybunały konstytucyjne⁴⁰ (które zresztą taki jej charakter potwierdzają, wskazując, że „zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego”⁴¹). Naszym zdaniem to dyskursywna operacjonalizacja tej właśnie zasady pozwala dookreślić trudno uchwytną granicę między formalizmem prawa a formalistycznym jego stosowaniem.

Drugie pryncypium, które powinno stanowić kryterium oceny dopuszczalnej granicy formalizmu w stosowaniu rozwiązań procesowych zakładających komunikację elektroniczną z obywatelem, to zasada zaufania. Formalność prawa nie daje bowiem koncesji na zbyt formalistyczne jego stosowanie, jako godzące w zasady sprawiedliwości proceduralnej. To konieczne i zarazem stanowiące istotę kontroli sądowej ograniczenie formalizmu procesowego wpisuje się w europejskie dążenie do zapewnienia dobrej i skutecznej społecznie administracji publicznej⁴². Prawo do dobrej administracji jest bowiem podstawą budowania zaufania jednostki do państwa⁴³.

W kontekście poczynionych uwag względem na zasadę zaufania powinien mieć przy tym znaczenie przede wszystkim z tego powodu, że rewolucja cyfrowa – mimo że, jak wspomniano, nie generuje trudności co do istoty odmiennych, jeśli chodzi o formalizm jako właściwość prawa – nie powinna pozostawać bez wpływu na stosowanie wyżej wymienionej zasady, w szczególności jej współczesne odczytanie nie powinno wspierać wykluczenia cyfrowego. Podzielić wobec tego należy poglądy dostrzegające konieczność uwzględniania w procesie wykładni i stosowania cyfrowych warunków formalnych poziomu wiedzy użytkownika systemu (strony postępowania)⁴⁴. Taka postawa pozwoli zrównoważyć niepożądane skutki informatyzacji procedur jurysdykcyjnych, która stwarza „grunt do dalszego komplikowania regulacji procesowych, przede wszystkim z powodu wzrostu poziomu formalizmu procesowego oraz pojawiania się rozlicznych wątpliwości interpretacyjnych przepisów, których budulcem są specjalistyczne pojęcia z zakresu technologii informatyczno-komunikacyjnych”⁴⁵.

⁴⁰ M. Korycka-Zirk, *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy'ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010, nr 1, s. 53.

⁴¹ Orzeczenie TK z 31.01.1996 r., K 9/95, OTK ZU, nr 1, poz. 2.

⁴² J. Jaśkiewicz, T. Grzybowski, *E-formalizm...*, s. 235 i n.

⁴³ A. Szczerba, M. Pierzecka, *Prawo do dobrej administracji w prawie Unii Europejskiej – między soft law a wiążącym standardem normatywnym*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2020, nr 9, s. 57.

⁴⁴ Tam, gdzie to możliwe, niekiedy wskazuje się również na pewne dobre praktyki, wyrażające się np. w ponadstandardowej formule pouczenia, tj. informowania strony np. o różnicy reżimów związanych z cyfryzacją danej procedury – zob. np. Postanowienie NSA z 29.10.2018 r., I FZ 248/18, CBOSA.

⁴⁵ Z. Kmiecik, *Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 119 i n.

Postulowane wzbogacenie doktrynalnej treści – blankietowej ze swej istoty⁴⁶ – zasady zaufania o pewien margines tolerancji dla błędów popełnianych przez strony pozostawia otwartą kwestię, jaki powinien być ów normatywny wzorzec kompetencji w społeczeństwie informacyjnym. Wydaje się, że opracowanie tego wzorca (wzorców) stanowi przyszłe zadanie judykatury (podobnie jak to miało miejsce w przypadku innych modeli oceny działania z należytą starannością w obrocie prawnym, takich jak konstrukcje „przezornego przedsiębiorcy”⁴⁷ lub „ważnego konsumenta”⁴⁸). Wzorzec ten powinien uwzględniać stopień profesjonalizacji uczestników danych postępowań. W szczególności w przypadku uczestników niebędących zawodowymi prawnikami wskazane byłoby postępowanie, które dobrze oddaje paremia *primum non nocere*, po to by cyfrowa komunikacja stanowiła usprawnienie, a nie barierę w komunikacji władzy publicznej z obywatelem. Pozytywem jest to, że takie elastyczne i refleksyjne podejście do „cyfrowych” warunków formalnych pojawia się już w orzecznictwie⁴⁹.

Bibliografia

- Alexopoulou S., Åström J., Karlsson M., *The Grey Digital Divide and Welfare State Regimes: A Comparative Study of European Countries*, „Information Technology & People” 2022, vol. 35, no. 8, s. 273-291, <https://doi.org/10.1108/ITP-11-2020-0803>.
- Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford–New York, NY 2002.
- Batorski D., *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, [w:] *Spółeczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), Warszawa 2009, s. 223-249, *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, nr 3(19).
- Czepita S., *Formalizacja i konwencjonalizacja w systemie prawnym*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, O. Bogucki, S. Czepita (red.), Szczecin 2008, s. 109-116, *Rozprawy i Studia – Uniwersytet Szczeciński*, t. 692.
- Czepita S., *Reguły konstytucyjne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996, *Rozprawy i Studia – Uniwersytet Szczeciński*, t. 223.
- Furmanek W., *Analfabetyzm cyfrowy wyzwaniem dla dydaktyki informatyki*, „Dydaktyka Informatyki” 2015, nr 10, s. 49-62, <https://doi.org/10.15584/di.2015.10.6>.
- Hanusz A., *Kontrola sądownoadministracyjna stosowania zasady zaufania do organów podatkowych*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 8, s. 20-35.

⁴⁶ A. Hanusz, *Kontrola sądownoadministracyjna stosowania zasady zaufania do organów podatkowych*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 8, s. 20 i n.

⁴⁷ Np. Wyrok TS z 1.12.2022 r., C-512/21, Aquila Part Prod Com SA przeciwko Nemzeti Adó-és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága, pkt 49.

⁴⁸ Np. Wyrok TS z 16.07.1998 r., C-210/96, Gut Springenheide GmbH i Rudolf Tusky przeciwko Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt - Amt für Lebensmittelüberwachung, pkt 31.

⁴⁹ Por. np. Wyrok NSA z 24.07.2019 r., II OSK 1601/19, CBOSA; Wyrok WSA w Warszawie z 1.09.2022 r., V SA/Wa 5205/21, CBOSA – w których różnicowano poziom wymagań z uwagi na charakter stron postępowania.

- Jaśkiewicz J., Grzybowski T., *E-formalizm. Uwagi na marginesie formalizacji i cyfryzacji procedur wdrożeniowych polityki rozwoju*, [w:] *Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2023, s. 223-238, *Krakow Jean Monnet Research Papers*, 2, <https://doi.org/10.12797/9788381388894.12>.
- Kalicińska A., Stępień A., *Zasady podpisywania pism elektronicznych wnoszonych do sądu administracyjnego. Głosa do uchwały NSA z dnia 6 grudnia 2021 r., I FPS 2/21*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 6, s. 44-49.
- Kmieciak Z., *Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 107-123.
- Korycka-Zirk M., *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy’ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010, nr 1, s. 48-63.
- Matczak M., *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007.
- Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020, *Monografie*.
- Skóra A., *Pojęcie, struktura i zasady postępowania administracyjnego*, [w:] *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer (red.), Olsztyn 2020, s. 21-69, *Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM*.
- Summers R.S., *The Formal Character of Law*, „The Cambridge Law Journal” 1992, vol. 51, no. 2, s. 242-262, <https://doi.org/10.1017/S0008197300095568>.
- Szczerba A., Pierzecka M., *Prawo do dobrej administracji w prawie Unii Europejskiej – między soft law a wiążącym standardem normatywnym*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2020, nr 9, s. 55-76.
- Szot A., *Stosowanie prawa przez administrację publiczną – między prawem a polityką*, [w:] *Zagadnienia stosowania prawa. Perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, W. Dziędziak, B. Liżewski (red.), Lublin 2015, s. 205-217, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3127413>.
- Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa-Wrocław 1967, s. 433-455.
- Zirk-Sadowski M., *Dwie wersje polityki prawa*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego*, J. Góral et al. (red.), Warszawa 2007, s. 127-142.

MONIKA KAWCZYŃSKA¹

THE ACCESS TO OPEN DATA AND RE-USE OF PUBLIC SECTOR INFORMATION THE POLISH PERSPECTIVE

ABSTRACT: This article presents legal regulations applicable in Poland regarding the reuse of public sector information and access to open data. The right to reuse public sector information is a subjective right conferred upon individuals by the European Union, which is a law that the national authorities of the member states must ensure to its full effectiveness. It was first introduced into the Polish legal order in 2011 as a marginal addition to the already existing act on the access to public information. Currently it is regulated by the elaborated Act of 11 August 2021 on open data and the reuse of public sector information, which goes beyond the minimum set of requirements provided by Directive (EU) 2019/1024. An empirical study of the application of the new act, within a year of its entry into force, was carried out for the purpose of this article. The focus of the research was the practical application of the new regulations in various public institutions, libraries, museums, archives and companies performing public tasks. The statistical research also dealt with the appeals procedure to the minister of digitalisation, who was designated as the single appeal authority for the entire national territory in disputes concerning the reuse of public sector information. In addition, the practicalities of making public sector information available on the official open data portal were assessed.

KEYWORDS: right to information, open data, reuse of public sector information, access to public information, data portal, Directive (EU) 2019/1024

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

DOSTĘP DO OTWARTYCH DANYCH I PONOWNE WYKORZYSTANIE INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO

ABSTRAKT: Artykuł przedstawia obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne dotyczące ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i dostępu do otwartych danych. Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest prawem podmiotowym, przyznanym jednostkom na mocy prawa Unii Europejskiej, a władze krajowe państw członkowskich muszą zapewnić jego pełną skuteczność. Po raz pierwszy zostało ono wprowadzone do polskiego porządku prawnego w 2011 r. jako marginalne uzupełnienie już istniejącej ustawy o dostępie do informacji publicznej. Obecnie prawo to zostało uregulowane w rozbudowanej Ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, która wykracza poza minimalne wymagania przewidziane w dyrektywie (UE) 2019/1024. Na potrzeby artykułu przeprowadzono badania empiryczne dotyczące stosowania nowej ustawy w ciągu roku od jej wejścia w życie. Badania koncentrowały się na praktycznym zastosowaniu nowej regulacji w różnych instytucjach publicznych, bibliotekach, muzeach, archiwach czy spółkach realizujących zadania publiczne. Badania statystyczne dotyczyły także procedury wnoszenia odwołań do Ministra Cyfryzacji, który został wyznaczony jako jedyny organ odwoławczy dla całego terytorium kraju w sporach dotyczących ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Ocenie poddano również praktyczne aspekty udostępniania informacji sektora publicznego w ramach oficjalnego portalu otwartych danych.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo do informacji, otwarte dane, ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, dostęp do informacji publicznej, portal danych, dyrektywa 2019/1024

1. The constitutionalisation of the right to information

The right of access to public information in Poland has the character of a constitutionally guaranteed subjective right that was introduced in the 1997 constitution.² It is as a consequence of a constitutional principle – not directly expressed but derived from the provisions of the Constitution – the principle of openness of public authorities or transparency of the system of governance. Its counterpart is the obligation of state authorities to provide individuals with reliable information about the public activities of the institution. The right to information, according to Article 61(1) of

² The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws 1997, no. 78, item 483.

the Constitution, includes the citizen's right to obtain information on the activities of organs of public authority as well as persons discharging public functions. Such right shall also include receipt of information on the activities of self-governing economic or professional organs and other persons, or organizational units relating to the field in which they perform the duties of public authorities and manage communal assets or the property of the state treasury. Article 61(2) of the Constitution provides for two forms of access to public information: access to documents and entry to sittings of collective organs of public authority formed by universal elections, with the opportunity to make sound and visual recordings. Thus, the right to public information acquired the character of a constitutional subjective right, providing the citizen with the possibility to effectively request certain behaviour from public authorities, enforceable through appropriate procedural institutions.³ The constitutional beneficiaries of the right to public information are citizens, but at the statutory level the scope of the right has been extended to "everyone," meaning natural persons, legal persons, as well as organisational entities without legal personality, such as social organisations.⁴

The right provided for in the Article 61 of the Constitution focuses on access to information, which is associated with the control of public institutions in the performance of their duties and functions. However, this cannot be regarded as an exhaustive indication of all possible forms of providing public information. In addition, the Constitution provides for the right to acquire and disseminate information within the framework of the freedom of expression (Article 54[1]) and the right to obtain information on the quality of the environment and its protection (Article 74[3]). The specific rules governing categories and access to information are further developed in statutory provisions. It is necessary to clarify the characteristics and the entities obliged to provide the information, as well as the content of this information and the manner in which it is to be obtained. As the right to public information is of a constitutional nature, the provisions defining it should be interpreted in such a way as to be a guarantee of a wide range of rights for citizens and others, and any should be narrowly construed.⁵

The concept of the reuse of public sector information, which mainly has an economic aspect, did not exist when the constitutional provisions were drafted. For the

³ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 [in:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (ed.), vol. 4, Warszawa 2005, s. 5.

⁴ Judgment of the Supreme Administrative Court of 18 February 2016, I OSK 2259/14; Judgment of the Supreme Administrative Court of 7 March 2018, I OSK 1794/16.

⁵ Judgment of Constitutional Tribunal of 7 June 2016, K 8/15, Judgment of Constitutional Tribunal of 18 December 2018, SK 27/14.

first time, the right to reuse public sector information was introduced into the Polish legal order in 2011 as a fulfilment of the obligation to transpose an EU directive. Therefore it should be considered as a right conferred upon individuals by EU law that the member states must ensure its full effectiveness. The right to information is recognised as a fundamental right safeguarded by Article 11 (1) of the Charter of Fundamental Rights,⁶ guaranteeing everyone has the right to freedom of expression, including the freedom to hold opinions and receive and impart information and ideas without interference by a public authority, regardless of frontiers. Pursuant to Article 52(3) of the charter, the meaning and scope of this right are the same as those guaranteed by Article 10 of the European Convention of Human Rights.⁷ The charter and the convention, as well as the constitutional traditions of the member states, set a high level of protection for fundamental rights in the EU. It must be based on the presumption of a common axiology of supranational and national legal systems of the member states. Therefore the right to reuse public sector information also should be covered by the Polish constitutional provisions as the broadly interpreted subjective right of an individual to obtain information from public institutions or entities acting in a public capacity and utilise it for commercial or non-commercial purposes.

2. The right to reuse public sector information in the Polish legal order

The history of Polish legislation on the right of reuse of public sector information did not have bright beginnings. It started with a judgment of the Court of Justice issued in infringement proceedings brought by the commission, declaring that Poland violated EU law. Member states were obliged to implement Directive 2003/98/EC on the reuse of public sector information into national legal orders by 1 July 2005.⁸ In Poland there were no general regulations on the reuse of public information or any other type of information processed by entities performing public tasks. The notion of the “reuse” of public information lacked a normative definition in legislation. The Polish authorities forwarded to the Commission the texts of the acts that, in their view, ensured the transposition of the directive into the national legal order, namely the text of the act on access to public information, the act on freedom of economic activity, the code of administrative procedure and the Constitution. The commission brought an

⁶ The Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ 2012, C 326, p. 391.

⁷ European Convention on Human Rights, Rome, 4 November 1950.

⁸ Directive 2003/98/EC of the European Parliament and the Council of 17 November 2003 on the reuse of public sector information, OJ 2003, L 345, p. 90.

infringement action,⁹ arguing that the acts primarily dealt with access to documents, administrative procedure and constitutional norms, but do not regulate the reuse of public sector information in the manner prescribed by the directive. The Commission pointed out that the right of access to public sector information is not equivalent to the right to reuse it. By harmonizing the rules for the reuse of documents, the directive seeks to achieve an effect of an economic nature, while national legislation on access to public sector information realizes the political rights of citizens and is intended to enable the public to control the activities of public authorities and the state of public finances. In addition, the lack of a definition of “reuse” in the Polish legal order is an incorrect transposition of Article 2 of the directive, which undermines the effectiveness of the other provisions closely related to the concept of reuse.

The ruling was delivered at a time when Poland held the presidency of the Council of the European Union. The CJEU agreed with the commission that national regulations on access to public documents are not in themselves capable of implementing the provisions of the directive with sufficient detail, precision and clarity to satisfy the principle of legal certainty, and to enable natural and legal persons intending to reuse such documents to become fully acquainted with their rights. Thus, the provisions of the Polish law on access to public information, which do not contain any indication proving that they also apply to the reuse of public sector information, cannot constitute a correct transposition of Directive 2003/98/EC.¹⁰

The CJEU ruled that by failing to adopt, within the prescribed period, all of the legislative, regulatory and administrative provisions necessary to transpose the directive on the reuse of public sector information into national legal order, Poland has failed to fulfil its obligations arising from EU law. It should be noted that not only Poland had problems with the transposition of Directive 2003/98/EC. The CJEU issued similar judgments in the infringement proceedings against Austria, Spain, Luxemburg and Belgium.¹¹

The judgment rendered in the infringement procedure is declaratory in nature and does not specify what measures shall be required to comply with the judgment of

⁹ Action brought on 20 July 2010 in case C-362/10, Commission versus Poland, OJ 2010, C 301, p. 4.

¹⁰ Judgment of the Court of Justice of 27 October 2011 in case C-362/10, Commission versus Poland, ECLI:EU:C:2011:703, para. 55-56.

¹¹ Judgment of the Court of Justice of 18 July 2007, C-517/06, Commission versus Austria, ECLI:EU:C:2007:460; judgment of the Court of Justice of 27 September 2007, C-465/06, Commission versus Spain, ECLI:EU:C:2007:556; Judgment of the Court of Justice of 27 September 2007 C-529/06, Commission versus Luxemburg, ECLI:EU:C:2007:557; Judgment of the Court of Justice of 13 December 2007, C-528/06, Commission versus Belgium, ECLI:EU:C:2007:794.

the court. Although Article 260(1) TFEU does not specify the period within which a judgment must be complied with, it follows from settled case law that the importance of immediate and uniform application of EU law means that the process of compliance must be initiated at once and completed as soon as possible.¹² The provisions of the directive were incorporated into the Polish legal order by the addition of a new chapter entitled “2a. Reuse of public information” to the existing act on access to public information.¹³ The amendment of 16 September 2011 introduced for the first time a distinct right from access to public information, namely the right to reuse such information.¹⁴ This right was defined as the use of public information, or any part thereof, held by the obligated entities (in the directive named as “the public sector bodies”), regardless of the way it is recorded (on paper, electronic, audio, visual or audiovisual form), for commercial or non-commercial purposes other than the initial public purpose for which the information was produced, and other than its original public purpose of use for which the information was created. Unlike the directive, the definition adopted in Poland focused on the reuse of information, not the reuse of a document, even though the directive stipulated that a document means “any content whatever its medium.” The explanatory statement to the bill pointed out that until then, Poland has not had general regulations on the reuse of public information or other types of information processed by entities performing public tasks.¹⁵ Only a few specific statutes contained a fragmentary regulation, intended for limited categories of data, specifying rules for the use of information by entities not performing public tasks. For example, the act on freedom of economic activity provided for paid access to the data of the Central Register and Information on Economic Activity for “commercial and non-commercial use.”

Due to the significant increase of the new types of public data generated and collected in member states, there was a necessity to amend the directive. In particular, it involved significant differences in laws and practices relating to the use of public cultural resources held by libraries, museums and archives. Having regard to the proposal from the European Commission, the European Parliament and the council

¹² Judgment of the Court of Justice of 12 November 2019, C-261/18, *Commission versus Ireland*, ECLI:EU:C:2019:955, para 123.

¹³ Act of 6 September 2001 on access to public information, *Journal of Laws* 2001, no. 112, item 1198.

¹⁴ The statute amending the act on access to public information and certain other laws of 16 September 2011, *Journal of Laws* 2011, no. 204, item 1195, which entered into force on 29 December 2011.

¹⁵ Explanatory statement to the government bill on amending the act on access to public information and certain other laws, *Sejm paper* no. 4434, 6th term, p. 1.

adopted on 26 June 2013 Directive 2013/37/EU, amending Directive 2003/98/EC on the reuse of public sector information.¹⁶ Due to lack of notification of the relevant national implementation measures, in September 2015 the commission started formal infringement proceedings against 17 member states, including Poland.¹⁷

With the enactment of the amendment, Poland was considering the appropriate legislative method for its implementation. The question arose whether it would be appropriate to enact a separate act regulating the right to reuse public sector information. An analysis conducted by the European Commission indicated that a separate statutory regulation defining reuse was the more common legislative solution in EU countries. On 26 February 2016 a statute dedicated exclusively to this subject was introduced, namely the act on the reuse of public sector information.¹⁸ The explanatory memorandum to the bill indicated that the new method of implementing the amended directive in the Polish legal order “would provide more transparent and easier-to-apply solutions for reuse.”¹⁹ The act specified the rules and procedure for making available and providing for reuse of public sector information, entities which make available or provide such information, conditions for reuse and rules for determining charges. Thus, since 2016, the right to public information and the right to reuse public sector information have been regulated in Poland in two independent legal acts. The research conducted one year after introducing the new statute on the reuse of public sector information revealed that it did not revolutionize the way public resources are used, including cultural heritage resources.²⁰

Five years after the adoption of Directive 2013/37/EU the European Commission evaluated and reviewed the functioning of Directive 2003/98/EC in the framework of a regulatory fitness and performance programme.²¹ The proposal for a new directive

¹⁶ Directive 2013/37/EU of the European Parliament and the Council of 26 June 2013, amending Directive 2003/98/EC on the reuse of public sector information, OJ 2013, L 175, p. 1.

¹⁷ Letter of formal notice under Article 258 TFEU of 23 September 2015, INFR(2015)0472. The proceedings were closed on 29 September 2016.

¹⁸ Act of 25 February 2016 on the reuse of public sector information, Journal of Laws 2016, item 352, with English translation: European Commission, *Implementation of the PSI Directive in Poland*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/implementation-psi-directive-poland> (25.07.2023).

¹⁹ Explanatory statement to the government bill on reuse of public sector information, Sejm paper no. 141, 8th term, p. 1.

²⁰ Fundacja ePaństwo, Centrum Cyfrowe, *Report 2017: Reuse of Public Sector Information Act – One Year After Coming into Effect*, Warszawa 2017, <https://centrumcyfrowe.pl/wp-content/uploads/2017/09/e-1.pdf> (25.07.2023).

²¹ Commission Staff Working Document Evaluation Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the reuse of public sector information, Brussels, 25.04.2018, COM(2018) 234 final.

was presented as part of a package of measures aiming to facilitate the creation of a common data space in the EU. The European Parliament and the council adopted on 20 June 2019 Directive (EU) 2019/1024 on open data and the reuse of public sector information, repealing Directive 2003/98/EC with effect from 17 July 2021.²² The directive was implemented in the act on open data and the reuse of public sector information, which entered into force on 8 December 2021.²³ The explanatory memorandum to the bill highlighted the introduction of new solutions beyond the minimum set by the directive, which will improve the reuse of data. The primary goal of the proposed regulations was to increase the supply of open data, including information resources of significant value and the potential for creating new services and products, as well as to create an optimal regulatory environment for the effective use of public sector information in Poland.²⁴ The statute marked the first implementation of the directive concerning the reuse of information in the Polish legal order, which did not require the intervention of the European Commission regarding the lack of timely transposition.

The statute introduced a definition of open data, which was recognised as a category of public sector information distinguished by the way it was made available or transmitted in electronic form. Open data is to be available in an open and non-proprietary machine-readable format for free reuse on the same basis by any user, without the user having to prove their identity. New developments provided by the act involved the possibility to request public sector information from public undertakings, including those acting as public passenger road or rail transport operators, air carriers and EU shipowners fulfilling public-service obligations. In order to increase the supply of valuable data available for reuse, new categories of data have been identified among public sector information, i.e., dynamic data, research data as well as high-value datasets. The regulation of an open data portal (a central repository of public information),²⁵ and the possibility for private sector entities to voluntarily make information resources in their possession available on the portal, were additional solutions envisaged in the Polish legal order. Furthermore, statutory authorisation was provided for the minister of digitalisation to draw up the Data Opening Programme to be adopted by a resolu-

²² Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and the Council of 20 June 2019 on open data and the reuse of public sector information, OJ 2019, L 172, p. 56.

²³ Act of 11 August 2021 on open data and the reuse of public sector information, consolidated text: Journal of Laws 2023, item 1524.

²⁴ Explanatory statement to the government bill on open data and the reuse of public sector information, Sejm paper no. 1138, 9th term, p. 1.

²⁵ Data Portal, <https://www.dane.gov.pl> (25.07.2023).

tion of the Council of Ministers for a seven-year period. The document sets out the priorities of the government administration in opening access to data. According to the Polish Open Data Programme for 2021-2027, the value of the open data market in Poland is expected to oscillate between PLN 33.7 billion and PLN 51.2 billion by 2025.²⁶ The statute also introduced the position of Plenipotentiary for Data Openness, appointed on a mandatory basis in various ministerial departments, the Chancellery of the Prime Minister, the Central Statistical Office, and on an optional basis in other public institutions required to provide data openness. The main objective of the plenipotentiaries is to ensure the proper implementation of the open data programme in the institution where they are appointed and to obtain public sector information that can be made available on the open data portal of the public sector body. The act designated a single appeal body – the Minister of Digitalisation – for the whole territory of Poland against decisions to refuse permission to reuse public sector information, against decisions on the conditions or on the level of charges for reuse. Such a solution may help to maintain uniformity of decision-making and expertise of the authority in reuse cases, but may also lead to an overload of the Minister of Digitalisation in the event of a large number of appeals and delayed processing times.

3. The relationship between public information and public sector information

In the Polish legal order there are currently two ways of acquiring public information by individuals, which are the embodiment of a citizen's constitutional right to information. On one hand there is historically earlier regulated access to public information, and on the other hand the reuse of public sector information first introduced in 2011 as an implementation of EU law. However, it is important to point out the differences regarding definitions, the conditions under which the information is made available and the objectives for which it is used. Such differences are most visibly reflected in the jurisprudence of the Polish administrative courts, which deal with complaints concerning access to public information.

Article 1 (1) of the Act of 6 September 2001 on access to public information defines public information very broadly, as “any information about public affairs.”

²⁶ Resolution no. 28 of the Council of Ministers of 18 February 2021 on the Data Opening Programme for the period 2021-2027, Official Gazette of the Republic of Poland “Monitor Polski” 2021, item 290.

According to well-established views of the case law, it is any information created or referred to public authorities, as well as created or referred to other entities performing public functions within the scope of their performance of tasks of public authority and management of communal property or property of the state treasury. The status of public information is granted only to such information that is connected with the functioning of a public law community – the state.²⁷ According to Article 2 (8) of the Act of 11 August 2021 on open data and the reuse of public sector information, public sector information means “any content or any part thereof, regardless of the method of recording, in particular written on paper, or stored in electronic form or as a sound, visual or audiovisual recording, held by the obliged entities.” An analysis of both of the above definitions provided by the statutes reveals that the concept of public sector information is broader and also incorporates public information. The reuse of information may include public information that has already been made available in electronic form as open data or is subject to being made available upon request, as the idea underlying the legislation is its commercial or non-commercial reuse. This understanding was consolidated under the former statute, which referred to public sector information produced for its initial purpose as a part of public task.²⁸ However, it can be argued that the view regarding the wider scope of the concept of public sector information has also remained valid under the new statute. Entities such as museums, libraries, archives as well as companies carrying out public tasks that also hold nonpublic data have been included among those obliged to make available or ensure the reuse of public sector information. Furthermore, the new categories of data provided for in Directive (EU) 2019/1024, including research data, dynamic data and high-value data may remain outside the sphere of public information.

In some cases, nevertheless, there may be ambiguity as to which procedure should be applied to access the relevant type of information. The main difference highlighted by the administrative court decisions is the purpose for which the information is to be used. Synthesising case law, the objective of access to public information is to “control public life,” whereas the reuse of public sector information has “a market and economic purpose.”²⁹ Thus, the aim of access to public information is the concern for the public good, which is the right to a transparent state, its structures, the observance of the law by the subjects of public life and the openness of the administration and other bod-

²⁷ Judgment of the Supreme Administrative Court of 17 March 2023, III OSK 2587/21; Judgment of the Supreme Administrative Court of 24 May 2023, III OSK 494/22.

²⁸ Judgment of the Supreme Administrative Court of 16 April 2019, I OSK 1719/17.

²⁹ Judgment of the Supreme Administrative Court of 26 June 2013, I OSK 605/13; Judgment of the Supreme Administrative Court of 26 June 2013, I OSK 520/13.

ies. The intention of access to public information is not to satisfy individual (private) needs in the form of obtaining information that is admittedly public but intended for purposes other than those mentioned above.³⁰ In contrast, the objective of the reuse of public sector information is to achieve a broad “benefit” for the applicant. It thus goes further than ensuring the transparency of the state’s decision-making process and actions and creating real opportunities for citizens to exercise and defend their constitutional rights against public authority.³¹ The distinction regarding objectives remains valid despite the increasing emphasis on the non-commercial purposes of the reuse of public sector information, such as promoting social engagement, developing information society, accelerating access to cultural heritage, improving the quality of data, enhancing the quality of scientific research, as well as speeding up scientific progress and innovation.³²

In some cases, public bodies themselves have a problem in determining what type of information a citizen is requesting and how it should be provided. It is apparent from case law that the obliged entity may not deprive the applicant of the right of access to public information by determining on its own that the application concerns the reuse of public information unless such a circumstance is directly apparent from the content of the application. It is the applicant who decides whether to request public information or whether to request its reuse. This is because it is the applicant who is liable, if anyone, for using public information contrary to the provisions of the act on reuse of public sector information.³³ Therefore, if the authority has any doubt as to the applicant’s true intentions regarding the nature of the public information, adequate clarification should have been sought directly from the applicant.³⁴ It should therefore be considered that access to public information and reuse of public sector information are two independent subjective rights. These rights may be exercised at the applicant’s choice to pursue different objectives, either to foster openness and transparency of public authorities or utilising them for commercial, educational or professional purposes.

³⁰ Judgment of the Supreme Administrative Court of 11 May 2023, III OSK 181/22.

³¹ Judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw of 17 September 2019, II SAB/Wa 341/19.

³² Recital 14-16, 27 and 49 of the preamble of the Directive (EU) 2019/1024 on open data and the reuse of public sector information.

³³ Judgment of the Provincial Administrative Court in Kraków of 31 October 2016, II SAB/Kr 141/16.

³⁴ Judgment of the Supreme Administrative Court of 26 June 2013, I OSK 605/13.

4. Open data and practical aspects of providing public sector information in open access

According to a recital, 16 of the preamble of Directive (EU) 2019/1024, “open data as a concept is generally understood to denote data in an open format that can be freely used, reused and shared by anyone for any purpose.” Despite inclusion in the title of the referenced directive, the provisions do not provide a legal definition of open data. Transposing the directive, the Polish legislator decided to introduce the term *open data* in the title of the implementing act, as well as establish its normative definition. It is defined as “a public sector information made available or transmitted in electronic form, unconditionally or subject to the conditions referred to in the statute, complete, up-to-date, in source version, in open and non-proprietary machine-readable format, which is intended for free reuse on the same basis by any user, without the user having to prove his or her identity.”³⁵ Thus, open data is a form of public sector information distinguished by the specific conditions and manner in which it is made available to the public.

The right to information can be exercised in open access through the use of official information websites. Depending on the type of published information, websites maintain the duality described in section 3 above and are regulated accordingly by two different statutes. To provide access to public information universally available, an official tele-information service – the Public Information Bulletin (*Biuletyn Informacji Publicznej*) – was launched.³⁶ On the website, public authorities and bodies of economic and professional self-government are required to post information concerning, inter alia, the principles of their operation, object of their activity and competencies, bodies and persons holding public functions, ownership structure, public assets at their disposal, methods of enacting public legal acts and adopted official documents. In turn, the data portal (*portal danych*) provides public sector information of particular importance for the development of innovation in the country or the development of an information society.³⁷ The service has been in operation since May 2014 and is being systematically developed. As of May 2020, private entities also have the ability to share their records in the data portal. In August 2023, there were 33,552 collections uploaded to the data portal by 315 providers, including 142 government administration bodies, 98 local self-government bodies and 75 private entities. The Polish site ranked third

³⁵ Act of 11 August 2021 on open data..., article 2 (11).

³⁶ Act of 6 September 2001 on access..., article 8; *Biuletyn Informacji Publicznej*, <https://www.gov.pl/web/bip> (25.07.2023).

³⁷ Act of 11 August 2021 on open data..., article 32; Data Portal...

among national data portals from 35 European countries and was listed among the trendsetters in *Open Data Maturity Report 2022*, carried out within the framework of the Official Portal for European Data.³⁸ The study analysed the features and advanced functions of the portal, the extent to which portal managers use web analytics tools to better understand their users' needs, open data coverage across different domains and the measures to ensure the portal's sustainability.

Within the framework of the Polish Open Data Programme 2021-2027, the major issues and weaknesses facing Poland in providing open data were identified.³⁹ On the basis of studies conducted among open data plenipotentiaries, entrepreneurs, representatives of NGOs and academics, it was indicated that open data made available in Poland is not the best quality in terms of completeness or timeliness and most often requires a lot of personal effort to be properly used. The government data is frequently incomplete and of low quality.

There is not much interest among local self-government entities in making open data available for reuse. Moreover, from May 2020, private entities also have the possibility to make data available in Data Portal, but businesses rarely publish open data because they fear losing competitive advantage. As of August 2023, out of the 315 providers, 75 are private entities (companies and enterprises), which mainly publish data collected in the framework of publicly funded research.⁴⁰ There is a small amount of data in the Data Portal using an application programming interface (API). In assessing the adequacy of this study for August 2023, it should be pointed out that out of 33,609 items, only 578 are provided through an API. Building application programming interfaces to databases or systems by public sector bodies is insufficient and not widespread. This results in nonoptimal use of dynamic data from the public sector for creating services.

In the context of the portal's total resources, there are also not many collections of new types of valuable data available for reuse – high-value datasets (2,987 items), dynamic data (1,989 items) and research data (1,419 items). A number of data resources made available in a format with a low degree of openness are still overused – 1,120 items in first degree and 9,593 items in second degree. The most datasets are uploaded in the third degree of data openness – 19,408 items, whereas only three datasets are uploaded in the highest fifth degree. A comparison of the popularity of the different formats

³⁸ European Commission, *Open Data Maturity Report 2022*, https://data.europa.eu/sites/default/files/landscaping_insight_report_n8_2022.pdf (25.07.2023).

³⁹ Resolution no. 28 of the Council of Ministers of 18 February 2021...

⁴⁰ Comparative survey carried out as at 14 August 2023, based on resources available in the Data Portal: *Data*, <https://dane.gov.pl/pl/dataset> (25.07.2023).

indicates that the CSV and XLSX formats are the most commonly used formats by data providers, involving 19,937 and 10,993 datasets, respectively. Data published with a high level of openness, such as RDF, are not very popular (only 12 datasets available).

In the context of data validity only 778 datasets included in the Data Portal are updated daily, 1,006 weekly, and 5,530 monthly. As for international availability, only 35 datasets out of a total of 33,552 have been made available in English. Therefore, it is essential to improve the knowledge and skills of public employees in the field of openness and data management, and to raise citizens awareness of the potential of open data, which is one of the main factors influencing the efficiency and usability of the reuse of public sector information.

5. Practical evaluation of the new act on the reuse of public sector information and open data one year after its entry into force

The new act on open data and the reuse of public sector information implementing Directive (EU) 2019/1024 into the Polish legal order entered into force on 8 December 2021. The focus of the research was the practical application of the new law in various public institutions, libraries, museums, archives and companies performing public tasks. The scope of requested information concerned the year 2022 so that reliable data could be obtained on the practice of application of the law during the one year after its entry into force. Therefore, on April 2023, I addressed 35 various entities under the Act on Access to Public Information with questions on the extent to which citizens use the request procedure for the reuse public sector information. For the comparison, I also asked questions about citizens' use of their constitutional right to public information concerning the activities of public authorities. The first three questions related to access to public information: (1) How many applications to access public information were received in 2022? (2) How many applications in 2022 were refused on the grounds that the information requested lacked the status of public information? (3) How many applications in 2022 were refused on the grounds that the public information may not be provided due to statutory limitations? Four further questions related to the reuse of public sector information: (4) How many requests for the reuse of public sector information were received in 2022? (5) How many requests in 2022 concerned the provision of real-time access to dynamic data via adequate technical means? (6) In how many cases in 2022 was the applicant notified that the obliged entity was not in possession of requested public sector information? (7) How

many requests in 2022 were refused on grounds that the public sector information may not be provided due to statutory limitations?

The questions were addressed to central government authorities (the Chancellery of the Prime Minister, Ministry of Culture and National Heritage, Ministry of Education and Science, Ministry of Climate and Environment, Ministry of Digitization, Ministry of Infrastructure), local government authorities (Małopolska Voivodship Office) and local self-government authorities (Marshal's Office of the Małopolska Region, Municipal Office in Gdańsk and Municipal Office in Krakow). Moreover, the questions were directed to central bodies of state administration (the Head Office of Geodesy and Cartography, Central Statistical Office, Energy Regulatory Office and the State Water Holding Polish Waters), National Research Institutes (the Institute of Meteorology and Water Management, National Information Processing Institute and Polish Geological Institute) and national courts (the Supreme Administrative Court, the Supreme Court and District Court in Warsaw). Responses were also provided by museums (the Historical Museum of the City of Krakow, National Museum in Warsaw, Emigration Museum in Gdynia, Museum of Photography in Krakow and Museum of Contemporary Art in Krakow, MOCAK), archives (the State Archives in Warsaw and National Archives in Krakow) and libraries (the National Library, Krakow Library and Municipal Public Library in Gdańsk). Questions were also addressed to public undertakings referred to in Article 1 (b) of Directive (EU) 2019/1024, providing public passenger transport services by rail and road (Polish State Railways S.A. in Warsaw and Municipal Transport Company S.A. in Krakow), with the restriction that the decision on making information available for reuse should rest with the relevant public enterprise. These entities are not bound to follow the request procedure, but they are still obliged to allow the reuse of the public sector information they publish in the Public Information Bulletin or the Data Portal.

The results of the survey indicate that public institutions exercising state authority are leading the way in terms of applications submitted for access to public information. This relates to the objectives of access to public information to control the exercise of public authority and the transparency of the system of governance. In this respect, a substantial number of applications were received by local government authorities: the Municipal Office in Krakow – 2,904, Municipal Office in Gdańsk – 786, Małopolska Voivodship Office – 473 and Marshal's Office of the Małopolska Region – 324. This corresponds to almost no requests made throughout the year for the reuse of public sector information for municipal offices (1 request each) and local government offices (0 requests). Similarly in the case of central government authorities, a large number of requests for access to public information corresponds to a small number of requests

for the reuse of public sector information: the Chancellery of the Prime Minister (1,373 applications and 25 requests), Ministry of Digitization (1,321 applications and 23 requests), Ministry of Infrastructure (525 applications and 5 requests), Ministry of Education and Science (496 applications and 0 requests), Ministry of Culture and National Heritage (444 applications and 0 requests) and Ministry of Climate and Environment (370 applications and 0 requests).

Similarly, the courts received applications for access to public information in significant numbers, while applications for the reuse of public sector information were not submitted. The District Court in Warsaw received 1,979 applications, while the Supreme Administrative Court 238 applications. This state of affairs may be the result of the wide availability of administrative and common court rulings made accessible electronically in the form of the Central Database of Administrative Court Rulings (*Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*) and the Portal of Common Court Rulings (*Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych*).

The largest number of requests for the reuse of information was received by research institutes: the Institute of Meteorology and Water Management – National Research Institute (4,273 requests) and the National Geological Institute – National Research Institute (1,935 requests). The first of the institutes also received an incomparable number of 2,691 requests for real-time access to dynamic data via adequate technical means, while the second of the institutes received only 5. These institutions received correspondingly fewer requests for access to public information, 29 and 114, respectively. It is also worth noting that both of the above institutions are mentioned by designation in the act on open data and reuse of public sector information as entities that are required to provide information by way of exception, which can generally be used by higher education and scientific institutions.⁴¹

Entities obliged to provide public sector information as an exception to cultural institutions that are explicitly listed in the law are state museums, local government museums, public libraries, scientific libraries, educational libraries and archives.⁴² The research indicates that citizens do not submit many requests to these institutions, despite the goal outlined in Directive (EU) 2019/1024 of facilitating the valuable use of cultural collections and accelerating access to cultural heritage for members of the public. The largest number of applications was submitted to the National Museum in Warsaw – 620 and the Historical Museum of the City of Cracow – 137, but in the case of museums with very specialised collections the number of applications is incom-

⁴¹ Act of 11 August 2021 on open data..., article 4 (3).

⁴² *Ibidem*, article 4 (2).

parably lower, i.e., the Emigration Museum in Gdynia – 3, Museum of Photography in Cracow – 0 and Museum of Contemporary Art in Cracow, MOCAK – 0. Also, the exercise of the right to reuse public sector information in archives and libraries is very limited. The State Archives in Warsaw received 6 requests, whereas the National Archives in Krakow, National Library in Warsaw, Krakow Library and Municipal Public Library in Gdańsk received none. Similarly, public enterprises, as new entities that are able to make public sector information available for reuse, did not receive many enquiries. Polish State Railways S.A. in Warsaw and the Municipal Transport Company S.A. in Krakow did not receive any requests for the reuse of public sector information during 2022, while they received 235 and 31 requests, respectively. for access to public information.

To the detailed questions on the refusal of public information and the underlying reasons, most entities could not provide answers, indicating that such detailed statistics are not collected. Many institutions further demonstrated that applications for access to public information are carried out on the basis of other statutes. For instance, the Head Office of Geodesy and Cartography received 7,099 applications for access to data from the State Geodetic and Cartographic Resources, while the National Geological Institute – National Research Institute received 114 applications on the basis of the Geological and Mining Law.

Due to the fact that the new statute designated a single appeal body – the minister of digitalisation – for the entire territory of Poland against decisions to refuse permission to reuse public sector information, against decisions on the conditions or on the amount of fees for reuse,⁴³ in June 2023 I addressed the following six questions under the public information access procedure: (1) How many appeals against decisions on the reuse of public sector information were received in 2022? (2) How many appeals were successful in 2022? (3) How many appeals against decisions on the reuse of public sector information were received in 2023? (4) How many appeals were successful in 2023? (5) Were statistics kept from 2022 to 2023, and how many appeals were related to particular issues, i.e., refusal to consent to reuse, conditions for reuse and the amount of fees for reuse. The reply reveals that in 2022 the minister of digitalisation received three appeals, of which he granted one. As of August 2023 the minister had received five appeals. Of these, he granted two, in one case an order of inadmissibility was issued, and for the remaining two appeals proceedings are pending. The appeals submitted in 2022 and 2023 related only to the issue of refusal of

⁴³ *Ibidem*, article 43.

permission to reuse public sector information. They were not related to the conditions or the amount of fees for its reuse.

The research proves that for almost two years during which the new act was in force, the minister of digitalisation received only eight appeals. Given that the minister was designated as the sole appellate authority in cases concerning the reuse of public sector information, there were not many appeals submitted. This could be attributed to the low overall number of requests for the reuse of public sector information in Poland, which in most cases seem to be concluded successfully. It is difficult to assign the low number of appeals to the complexity of this measure, since in Polish administrative proceedings appeals are not an overly formalised remedy. An appeal requires no detailed reasons to be stated and to be drafted by a professional attorney. It is sufficient if it is evident from the appeal that the party is dissatisfied with the decision issued. It follows that concerns regarding overloading the minister of digitalisation in the event of a large number of appeals and delayed processing times were not confirmed.

6. Concluding remarks

The right to information is constitutionally guaranteed and includes both access to information concerning the activities of public authorities and the reuse of public sector information for commercial and non-commercial purposes. The right to reuse public sector information is a subjective right conferred upon individuals by the EU law that the national authorities of the member states must ensure its full effectiveness. It was first introduced in the Polish legal order in 2011 as a marginal addition to the already existing act on the access to public information. Currently it is regulated by the elaborated Act of 11 August 2021 on open data and the reuse of public sector information, which goes beyond the minimum set of requirements provided by Directive (EU) 2019/1024.

Despite more than 10 years of presence in the Polish legal sphere, the right to reuse public sector information is still not widely recognized by citizens and private entities. This is indicated by the relatively low number of requests addressed to public sector bodies compared to the number of applications filed to access public information. Occasionally, public authorities themselves have difficulty determining what type of information is requested and in which procedure it should be provided. This occurs even when the legislator adopted a relevant conflict-of-law rule excluding the application of the provisions on the reuse of public sector information in a situation where the procedure and rules for access to public information have been regulated

differently in other legal acts.⁴⁴ The overall low number of requests for the reuse of public sector information in Poland is followed by the insignificant number of appeals filed with the minister of digitalisation.

According to research conducted for the present publication, the new act, one year after its entry into force, has not lived up to its expectations. In the case of public authorities, the submission of requests for the reuse of public sector information is marginal, as citizens favour the public information access procedure they are more familiar with. This also corresponds to the premise that the submission of applications for public information is dictated by concern for the public good and is intended to serve the purpose of ensuring public control of state institutions in the context of the exercise of power and the expenditure of public funds. The low number of requests for the use of public sector information is directed to cultural institutions, with the notable exception of large museums with comprehensive collections, such as the National Museum in Warsaw and the Historical Museum of the City of Krakow. State museums, local government museums, public libraries, scientific libraries, educational libraries and archives hold a significant amount of valuable public sector information resources that represent cultural heritage collections. The reason for the modest interest in submitting requests is citizens' low awareness that they are able to address such requests to cultural institutions.

Moreover, many of Poland's cultural heritage collections are freely available in digital form via websites. The Ministry of Digitization has created the National Repository of Science and Culture Objects KRONIK@, which brings together more than 16 million items of Polish national heritage in the fields of science, culture and administration. In addition, the National Library in Warsaw and six other libraries provide access to their collections in Poland's largest digital library, POLONA, which has nearly two million records available online. Unsurprisingly, the largest number of requests for the reuse of information was received by scientific institutions holding dynamic data, research data as well as high-value datasets, i.e., the Institute of Meteorology and Water Management – National Research Institute and the National Geological Institute – National Research Institute. This corresponds to the objective of reusing research data resulting from scientific research activities subsidized by public funding to create new products and services.

The new act provided for data-opening solutions that go well beyond the requirements of Directive (EU) 2019/1024: the normative definition of open data, statutory regulation of the data portal, the Data Opening Program, defining the government's

⁴⁴ *Ibidem*, article 7 (1).

priorities for opening access to data, and the position of plenipotentiary for data openness, appointed in various state institutions. Despite ranking third in Europe in terms of open data maturity, the Polish Data Portal has not shied away from certain flaws. It still faces low interest of local self-government institutions and private enterprises in publishing open data, a small amount of data using an application programming interface (API), insufficient collections of new types of valuable data and publishing data in a format with a low degree of openness. Analysing the accessibility of open data in Poland, it is important to improve the knowledge and skills of public administration employees in the area of openness and data management and to raise public awareness to the potential of open data, which is one of the main factors influencing the effectiveness and ease of using public sector information.

Bibliography

- Biuletyn Informacji Publicznej, <https://www.gov.pl/web/bip>.
Data Portal, <https://www.dane.gov.pl>.
European Commission, *Implementation of the PSI Directive in Poland*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/implementation-psi-directive-poland>.
European Commission, *Open Data Maturity Report 2022*, https://data.europa.eu/sites/default/files/landscaping_insight_report_n8_2022.pdf.
Fundacja ePaństwo, Centrum Cyfrowe, *Report 2017: Reuse of Public Sector Information Act – One Year After Coming into Effect*, Warszawa 2017, <https://centrumcyfrowe.pl/wp-content/uploads/2017/09/e-1.pdf>.
Sokolewicz W., *Komentarz do art. 61 [in:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (ed.), vol. 4, Warszawa 2005.

AGATA NODŹAK¹

INFORMATYZACJA ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO I JEJ WPŁYW NA SKUTECZNOŚĆ EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ

ABSTRAKT: Rozwiązania dotyczące informatyzacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej zostały przez polskiego prawodawcę rozłożone w czasie i dotyczą poszczególnych aspektów tej procedury. Charakteryzując zakres informatyzacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego, należy wskazać przede wszystkim takie zagadnienia, jak: przekazywanie przez wierzyciela organowi egzekucyjnemu wniosków o wszczęcie egzekucji administracyjnej, tytułów wykonawczych i informacji, o których mowa w art. 26 § 1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zbieg egzekucji, dokonywanie czynności zajęcia, prowadzenie licytacji publicznej w formie elektronicznej czy stosowanie niektórych środków egzekucyjnych. Są to te obszary związane z prowadzeniem administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w których zastosowane rozwiązania technologii teleinformatycznych bezsprzecznie zapobiegają przewlekłości postępowania, przyspieszają jego przebieg bądź eliminują inne dotychczas występujące problemy związane z jego prowadzeniem, w rezultacie przyczyniając się do skuteczności tego postępowania. Rozwiązania teleinformatyczne jednak same w sobie okazałyby się niewystarczające bez równoczesnego przeprowadzenia zmian merytorycznych i proceduralnych, polegających na nowym ukształtowaniu stosunków procesowych między organem prowadzącym postępowanie a jego uczestnikami.

¹ Dr Agata Nodźak, Katedra Logistyki i Zarządzania Publicznego, Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji, Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, <https://orcid.org/0000-0003-4779-0030>.

SŁOWA KLUCZOWE: administracyjne postępowanie egzekucyjne, egzekucja administracyjna, system teleinformatyczny, modernizacja

INFORMATISATION OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT PROCEEDINGS AND ITS IMPACT ON THE EFFECTIVENESS OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT

ABSTRACT: The solutions concerning the computerisation of administrative enforcement proceedings and administrative enforcement have been staggered by the Polish legislator and concern individual aspects of this procedure. When characterising the scope of computerisation of administrative enforcement proceedings, it is necessary to point out, first of all, such issues as: the transfer by the creditor to the enforcement authority of motions for the initiation of administrative enforcement, enforcement titles and information referred to in Article 26 § 1e of the Administrative Enforcement Proceedings Act, the concurrence of enforcement, the performance of seizure actions, the conduct of public auctions in electronic form or the application of certain enforcement measures. These are the areas related to the conduct of administrative enforcement proceedings in which ICT solutions unquestionably prevent the lengthiness of proceedings, accelerate their course or eliminate other hitherto existing problems related to their conduct, as a result contributing to the effectiveness of these proceedings. However, ICT solutions in themselves would prove insufficient without simultaneous substantive and procedural changes, consisting in a new shape of procedural relations between the body conducting the proceedings and its participants.

KEYWORDS: administrative enforcement proceedings, administrative enforcement, ICT system, modernisation

1. Wprowadzenie

Administracyjne postępowanie egzekucyjne jest rodzajem procedury administracyjnej o charakterze wykonawczym, nastawionym na doprowadzenie do realizacji obowiązku publicznoprawnego. Podejmowane w jego ramach czynności, w szczególności przez organ egzekucyjny oraz wierzyciela, powinny być bezpośrednio ukierunkowane na osiągnięcie celu, którym jest wykonanie obowiązku ciężącego na zobowiązanym. Tak rozumiany charakter postępowania egzekucyjnego w administracji znajduje swoje

odzwierciedlenie w treści jednej z fundamentalnych zasad ogólnych rządzącym tą procedurą, a mianowicie zasady celowości².

Główną regulacją prawną w polskim porządku prawnym normującą czynności podejmowane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym przez organ egzekucyjny i wierzyciela jest Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³. Jest to *lex generalis*, która od momentu wejścia w życie była wielokrotnie nowelizowana, adekwatnie do zachodzących w Polsce zmian ustrojowych, gospodarczych, społecznych czy prawnych. Zmiany do tej regulacji prawnej zostały wprowadzone w szczególności w drodze ustawy z dnia 6 września 2001 r., zmieniającej brzmienie prawie 250 artykułów⁴, przekształcającej tryb prowadzenia egzekucji administracyjnej oraz wprowadzającej do tej procedury nowe rozwiązania i instytucje. Kolejne istotne zmiany ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, polegające na ukształtowaniu na nowo stosunków procesowych w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego⁵, nastąpiły m.in. w związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych⁶ czy Ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej⁷.

W kontekście informatyzacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego ważne zmiany nastąpiły przede wszystkim w związku z uchwaleniem trzech regulacji ustawowych. Taką regulacją była Ustawa z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁸, która do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym wprowadziła rozwiązanie polegające na dokonywaniu doręczeń pomiędzy organami egzekucyjnymi prowadzącymi zarówno egzekucję administracyjną, jak i egzekucję sądową, czyli komornikami sądowymi, wyłącznie w formie elektronicznej. Fundamentalne zmiany, którym została poddana ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a których wynikiem

² J. Dembczyńska et al., *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2009, s. 39, *Administracja Publiczna. Biblioteka*.

³ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. 2022, poz. 479 z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001, nr 125, poz. 1368.

⁵ P. Koźuch, *Najnowsze zmiany ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 2(14), s. 122.

⁶ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, Dz.U. 2013, poz. 1289 z późn. zm.

⁷ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej, Dz.U. 2015, poz. 1269 z późn. zm.

⁸ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 1311 z późn. zm.

jest modernizacja tej procedury administracyjnej⁹, nastąpiły na skutek uchwalenia kolejnej regulacji, a mianowicie Ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw¹⁰ (dalej: nowelizacja z 2019 r.), oraz uchwalenia Ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹¹. Zmiany wynikające z wymienionych regulacji prawnych miały w odniesieniu do administracyjnego postępowania egzekucyjnego nie tylko charakter porządkujący, ale również merytoryczny¹². W założeniach polskiego ustawodawcy nowelizacja z 2019 r.¹³ miała radykalnie zmodernizować przebieg administracyjnego postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej, w szczególności uprościć go i usprawnić, dookreślić relacje między organem egzekucyjnym a wierzycielem, przebudować system środków ochrony prawnej przysługujących uczestnikom postępowania¹⁴ czy wprowadzić nowe środki ochrony prawnej¹⁵. Ponadto, mając na uwadze postępujący od dawna proces informatyzacji podmiotów publicznych oraz znaczący rozwój e-usług zarówno wewnątrz samej administracji, jak i w jej relacjach z obywatelami czy przedsiębiorcami, konieczne okazało się wzbogacenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego o kolejne rozwiązania oparte na technologiach informatycznych i telematycznych¹⁶. Z kolei ustawa o doręczeniach elektronicznych wprowadziła rozwiązania dotyczące doręczania tytułów wykonawczych i innych dokumentów sporządzanych w postępowaniu egzekucyjnym w formie elektronicznej.

Rozwiązania wynikające z tych ustaw, dotyczące informatyzacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego, zostały przez polskiego prawodawcę rozłożone w czasie i dotyczyły poszczególnych aspektów tej procedury. Ustalając zakres informatyzacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego, będący następstwem prac legislacyjnych, należy wskazać przede wszystkim takie obszary, jak: przekazywanie przez wierzyciela organowi egzekucyjnemu wniosków o wszczęcie egzekucji administracyjnej, tytułów

⁹ A. Nodżak, *Obowiązek prowadzenia egzekucji administracyjnej po nowelizacji z 2019 r.*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 2(90), s. 57.

¹⁰ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019, poz. 2070 z późn. zm.

¹¹ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 285.

¹² M. Czartoryska, *E-TW i dedykowany system teleinformatyczny*, <https://govakademia.pl/e-tw-i-dedykowany-system-teleinformatyczny/> (20.05.2023).

¹³ Pierwsze regulacje prawne dotyczące informatyzacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego, wynikające z nowelizacji z 2019 r., zasadniczo weszły w życie z dniem 30 lipca 2020 r.

¹⁴ Zob. tak w przypadku zarzutu, skargi na czynności egzekucyjne.

¹⁵ Na przykład sprzeciw dla małżonka zobowiązanego.

¹⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw opublikowane na stronie internetowej Senatu RP, druk nr 3050, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> (22.05.2023).

wykonawczych i informacji, o których mowa w art. 26 § 1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zbieg egzekucji, dokonywanie czynności zajęcia, prowadzenie licytacji publicznej w formie elektronicznej czy stosowanie niektórych środków egzekucyjnych, np. egzekucji z pieniędzy (gotówki). Są to te obszary związane z prowadzeniem administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w których zastosowane rozwiązania technologii teleinformatycznych bezsprzecznie zapobiegają przewlekłości postępowania, przyspieszają jego przebieg bądź eliminują inne dotychczas występujące problemy związane z jego prowadzeniem. Rozwiązania dotyczące informatyzacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego są skierowane przede wszystkim do organów i instytucji administracji publicznej występujących w roli organów egzekucyjnych lub wierzycieli. W jaki sposób wpłynęły one na przebieg administracyjnego postępowania egzekucyjnego i prowadzonej w jego ramach egzekucji administracyjnej oraz jaki mają wpływ na czynności podejmowane w postępowaniu przez organ egzekucyjny i wierzyciela? Czy zastosowanie rozwiązań opartych na technologii teleinformatycznej sprzyja skuteczności tego postępowania, czyli osiągnięciu celu, dla którego zostaje ono zainicjowane i jest później prowadzone, a którym jest doprowadzenie do realizacji obowiązku publicznoprawnego? W poszukiwaniu odpowiedzi na wymienione pytania przeprowadzona zostanie analiza najistotniejszych regulacji prawnych dotyczących stosowania rozwiązań teleinformatycznych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

2. Elektronizacja czynności wszczęcia postępowania egzekucyjnego

Jednym z zasadniczych efektów nowelizacji stały się działania nakierowane na opracowanie i wdrożenie rozwiązań w kierunku elektronicznego, szybkiego generowania i przesyłania przez wierzyciela organowi egzekucyjnemu wniosków o wszczęcie egzekucji administracyjnej, tytułów wykonawczych i informacji, o których mowa w art. 26 § 1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z art. 26 § 1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego przede wszystkim drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Jest to podstawowy sposób podejmowania przez wierzyciela czynności zmierzających do wszczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje na to, że przesłanie wspomnianych dokumentów w formie papierowej przez operatora pocztowego w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listo-

pada 2012 r. – Prawo pocztowe¹⁷, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy, jest dopuszczalne tylko wtedy, jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe zachowanie drogi elektronicznej. Dla prezentowanego zagadnienia istotne znaczenie ma również art. 26e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, określający sposoby uwierzytelniania pism sporządzonych przez wierzyciela lub organ egzekucyjny w postaci elektronicznej, w tym m.in. tytułów wykonawczych. Jak zauważa się w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych, przepis ten nie określa warunków dopuszczalności sporządzania pism w postaci elektronicznej. Według art. 26e § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w przypadku sporządzenia dokumentu w formie dokumentu elektronicznego, np. tytułu wykonawczego, który ma być doręczony stronie w postaci tradycyjnej (papierowej), dokonuje się jego wydruku, który winien odzwierciedlać jego treść oraz zawierać informację o sporządzeniu pisma w postaci elektronicznej, opatrzeniu pisma podpisem albo pieczęcią, o których mowa w art. 26e § 1 ustawy¹⁸. Wydruk tytułu z systemu teleinformatycznego stanowi dowód tego, co zostało w piśmie tym stwierdzone¹⁹, natomiast doręczenie wydruku pisma uznaje się za doręczenie tego pisma lub jego odpisu²⁰.

Oprócz tytułu wykonawczego wierzyciel ma obowiązek przekazać organowi egzekucyjnego w formie elektronicznej również informacje, o których mowa w art. 26 § 1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²¹, a o których wiedza po stronie organu egzekucyjnego może przesądzić m.in. o tym, wobec jakiego podmiotu mogą zostać zastosowane środki egzekucyjne, jaki organ administracji publicznej będzie występował w roli organu egzekucyjnego, o dopuszczalności prowadzenia egzekucji należności pieniężnych ze względów ekonomiki procesowej czy o możliwości prowadzenia postępowania po jego uprzednim umorzeniu. Są to informacje dotyczące: posiadanego przez zobowiązanego składnika majątkowego lub źródła jego dochodu – w przypadku gdy są znane wierzycielowi; majątku zobowiązanego lub większej jego części znajdującego się na terenie działania organu egzekucyjnego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie kryterium miejsca położenia majątku²²; siedziby lub miejsca zamieszkania dłużnika zobowiązanego, który jest obciążony prawem majątkowym względem zobowiązanego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie art. 22 § 3a

¹⁷ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1640.

¹⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 6.05.2021 r., I SA/GI 79/21, Legalis.

¹⁹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym..., art. 26e § 3.

²⁰ *Ibidem*, art. 26e § 4.

²¹ *Ibidem*, art. 26 § 1f.

²² *Ibidem*, art. 22 § 3.

ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; daty wysłania przez centralne biuro łącznikowe wniosku o udzielenie informacji lub powiadomienie do państwa członkowskiego lub państwa trzeciego oraz numeru referencyjnego tego wniosku – w przypadku wystąpienia o udzielenie pomocy, o której mowa w ustawie o wzajemnej pomocy; ujawnionego po umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji składnika majątkowego lub źródła dochodu zobowiązanego oraz numeru i daty wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego – w przypadku wystąpienia z wnioskiem o ponowne wszczęcie egzekucji administracyjnej; imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji przedstawiciela ustawowego zobowiązanego; imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji opiekuna albo kuratora zobowiązanego – w przypadku ustanowienia opieki albo kurateli dla zobowiązanego; imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji zarządcy przedsiębiorstwa w spadku – w przypadku działania zarządcy przedsiębiorstwa w spadku²³.

System teleinformatyczny, przy wykorzystaniu którego są przekazywane do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego wnioski egzekucyjne, tytuły wykonawcze oraz informacje, o których mowa w art. 26 § 1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jest prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, przy czym minister właściwy do spraw finansów publicznych może wyznaczyć, w drodze rozporządzenia, inny organ Krajowej Administracji Skarbowej do

²³ W tym miejscu należy nadmienić, że ostatnia nowelizacja ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, która wejdzie w życie 25 marca 2024 r. (Dz.U. 2023, poz. 556), zwiększa zakres informacji przekazywanych przez wierzyciela organowi egzekucyjnemu wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji i tytułem wykonawczym, o następujące dane: imię i nazwisko małżonka zobowiązanego oraz adres jego miejsca zamieszkania, a także numer PESEL lub NIP, jeżeli małżonek zobowiązanego taki numer posiada, albo inny numer identyfikacyjny ze wskazaniem jego rodzaju, o ile jest znany wierzycielowi – w przypadku gdy odpowiedzialność zobowiązanego za należność pieniężną i odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie obejmuje majątek osobisty zobowiązanego i majątek wspólny zobowiązanego i jego małżonka; imię i nazwisko lub nazwa podmiotu niebędącego zobowiązanym, na który zostało przeniesione prawo własności rzeczy lub inne prawo majątkowe obciążone zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową zabezpieczającymi należność pieniężną i odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie, oraz adres jego miejsca zamieszkania lub siedziby, a także numer PESEL, NIP, numer REGON lub numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, jeżeli podmiot ten taki numer posiada, albo inny numer identyfikacyjny ze wskazaniem jego rodzaju, o ile jest znany wierzycielowi; imię i nazwisko lub nazwa podmiotu niebędącego zobowiązanym, który uzyskał korzyść majątkową wskutek czynności prawnej dokonanej z pokrzywdzeniem wierzyciela, jeżeli zgodnie z odrębnymi przepisami czynność ta została uznana za bezskuteczną wobec tego wierzyciela, oraz adres jego miejsca zamieszkania lub siedziby, a także numer PESEL, NIP, numer REGON lub numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, jeżeli podmiot ten taki numer posiada, albo inny numer identyfikacyjny ze wskazaniem jego rodzaju, o ile jest znany wierzycielowi, oraz składnik majątkowy tego podmiotu, do którego może być skierowana egzekucja.

prowadzenia systemu teleinformatycznego, mając na względzie konieczność sprawnego funkcjonowania tego systemu, w tym w zakresie przekazywania naczelnikowi urzędu skarbowego będącemu organem egzekucyjnym wymienionych dokumentów związanych z wszczęciem postępowania. Korzystając ze swojego uprawnienia, Minister Finansów Publicznych wyznaczył w rzeczywistości inny organ Krajowej Administracji Skarbowej do prowadzenia systemu teleinformatycznego, tj. Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie²⁴. Wierzyciel na podstawie złożonego wniosku otrzymuje dostęp do tego systemu w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego; takiego dostępu udziela mu organ prowadzący system teleinformatyczny²⁵ po uwierzytelnieniu w systemie, co wymaga użycia środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a Ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej²⁶. Jak przyjął prawodawca, wymóg złożenia przez wierzyciela wniosku ma przede wszystkim na celu zapewnienie autoryzacji i uwierzytelnienia wierzyciela oraz zapobieżenie sytuacji, w której podmiot nieuprawniony mógłby wnieść do organu egzekucyjnego tytuł wykonawczy²⁷.

Szczegółowe kwestie związane ze stosowaniem rozwiązań teleinformatycznych przy podejmowaniu czynności zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego reguluje Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego²⁸. Zgodnie z jego postanowieniami wniosek egzekucyjny, tytuł wykonawczy oraz informacje do nich dołączane są sporządzane w formacie XML, w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw finansów publicznych²⁹.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie wyznaczenia organu do prowadzenia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania naczelnikowi urzędu skarbowego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych lub wymaganych informacji, Dz.U. 2020, poz. 1072. Zob. również: *Informacje w sprawie Systemu Elektronicznych Tytułów Wykonawczych*, www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/system_eTW.php (20.05.2023).

²⁵ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym..., art. 26aa.

²⁶ Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1173 z późn. zm.

²⁷ Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy VIII kadencji nr 3753, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3753> (30.05.2023).

²⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego, Dz.U. 2020, poz. 1310 z późn. zm.

²⁹ Zob. *ibidem*, § 3.

W tym miejscu należy nadmienić, że do chwili wejścia w życie nowelizacji z 2019 r. wierzyciele stosowali rozwiązania elektroniczne przy przekazywaniu tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych, np. poprzez portal ePUAP. Jak pokazała praktyka, wykorzystanie tego rozwiązania bardzo obciążało tę platformę i prowadziło do problemów natury technicznej w związku z koniecznością przesyłania dużej liczby dokumentów. Jednak pomimo niedoskonałości tego rozwiązania było ono często stosowane przez wierzycieli, choćby ze względów ekonomicznych, związanych z brakiem ponoszenia kosztów wysyłki dokumentów³⁰. Od 1 lipca 2021 r.³¹ wniosek egzekucyjny, tytuł wykonawczy oraz informacja sporządzone w postaci elektronicznej są przekazywane do organu egzekucyjnego:

- 1) niebędącego naczelnikiem urzędu skarbowego – na elektroniczną skrzynkę podawczą tego organu;
- 2) będącego naczelnikiem urzędu skarbowego – za pośrednictwem systemu e-TW lub na elektroniczną skrzynkę podawczą organu egzekucyjnego, jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie tych dokumentów z wykorzystaniem systemu³².

W formie elektronicznej następuje również nadanie tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu go do etapu egzekucji administracyjnej. Zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Finansów w przypadku tytułu wykonawczego wystawionego w postaci elektronicznej ta klauzula jest nadawana przez opatrzenie tytułu wykonawczego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną weryfikowaną za pomocą kwalifikowanego certyfikatu albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną. Podpis własnoręczny jest składany w ramach podpisania tytułu wykonawczego, jak również jego odpisu, przez osobę upoważnioną do działania w imieniu organu egzekucyjnego wraz z podaniem jej imienia, nazwiska i stanowiska służbowego – w przypadku tytułu wykonawczego wystawionego w postaci papierowej lub w przypadku tytułu wykonawczego wystawionego w postaci elektronicznej, jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe nadanie tej klauzuli w formie elektronicznej. Przekazywanie tytułów wykonawczych drogą elektroniczną, jak również potraktowanie formy elektronicznej nadawania

³⁰ *E-TW – elektroniczna droga tytułu wykonawczego*, <https://egzekutywni.pl/etw---elektroniczna-droga-tytułu-wykonawczego> (20.05.2023).

³¹ Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 kwietnia 2021 r. zmieniające obwieszczenie w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczanego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. 2021, poz. 63).

³² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu..., § 4.

klauzuli jako podstawowej niesie ze sobą szereg korzyści natury ekonomicznej, m.in. poprzez zastąpienie czynności ręcznego stemplowania i podpisywania tytułów, jak i praktycznej, ponieważ ta forma może pozwolić na zapobieżenie zaginięciu tytułu, a z całą pewnością – na szybsze przekazywanie tytułu przez wierzyciela organowi egzekucyjnemu. Niezależnie od tego, czy klauzula jest nadawana tytułowi wykonawczemu sporządzonemu w formie elektronicznej, czy papierowej, stanowi ona jedynie czynność materialno-techniczną³³, która potwierdza, że tytuł wykonawczy został prawidłowo wystawiony i nadaje się do wykonania³⁴.

Zaletą korzystania z systemu teleinformatycznego jest również możliwość automatycznej weryfikacji danych zawartych w tytule wykonawczym przekazywanym organowi egzekucyjnemu drogą elektroniczną. Jak wynika z art. 26 § 1g ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, weryfikacja polega na porównaniu danych umieszczonych w tytule wykonawczym z danymi zawartymi w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności (PESEL) oraz w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) i obejmuje dane zobowiązanego, wierzyciela oraz podstawę prawną obowiązku. Zgodnie z § 5 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego danymi zobowiązanego weryfikowanymi z danymi zawartymi w rejestrze PESEL są: jego imię i nazwisko oraz numer PESEL, natomiast weryfikacja z danymi zawartymi w CEIDG obejmuje: imię i nazwisko lub nazwę zobowiązanego, numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer identyfikacji w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON). W przypadku danych wierzyciela oraz podstawy prawnej wskazanych należności pieniężnych podlegają one automatycznej weryfikacji ze słownikami referencyjnymi, zamieszczonymi na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Jeżeli dane określone przez wierzyciela w tytule wykonawczym okażą się niezgodne ze wskazanymi wyżej rejestrami albo słownikami lub tytuł wykonawczy nie zawiera danych innych niż podlegające wskazanej wyżej weryfikacji, wymaganych przepisami art. 27 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wówczas system teleinformatyczny automatycznie odrzuca tytuł wykonawczy. Natomiast do wierzyciela zostaje przesłane za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zawiadomienie o nieprzyjęciu tytułu wykonawczego wraz z podaniem przyczyny jego nieprzyjęcia. Otrzymanie takiego zawiadomienia powoduje odrzucenie tytułu wykonawczego przez

³³ Wyrok NSA z 30.06.2000 r., III SA 2165/99, Legalis.

³⁴ Wyrok NSA z 17.12.1997 r., III SA 984/96, Legalis.

system teleinformatyczny w wyniku negatywnej weryfikacji zawartych w nim danych, a to sprawia, że tytuł wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji nie zostanie przekazany organowi egzekucyjnemu i nie dochodzi do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Rozwiązanie to z całą pewnością służy usprawnieniu i przyśpieszeniu czynności zmierzających do wszczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Jednak czy nie odbywa się to kosztem ochrony praw przysługujących wierzycielowi w ramach tego postępowania? Jak zauważa Marian Masternak, odrzucenie tytułu wykonawczego przez system teleinformatyczny następuje

[...] w sposób mechaniczny, bez aktu woli organu egzekucyjnego i bez możliwości zaskarżenia tej czynności przez wierzyciela. Skutki działania sytemu teleinformatycznego można co najwyżej przypisać organowi prowadzącemu ten system, którym obecnie jest Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie. Nie działa on jednak w charakterze organu egzekucyjnego, czego konsekwencją jest m.in. brak możliwości potraktowania wspomnianego zawiadomienia jako postanowienia o nieprzystąpieniu do egzekucji, o którym mowa w art. 29. To powoduje, że wierzyciel jest pozbawiony jakiegokolwiek możliwości skierowania ewentualnego sporu dotyczącego poprawności automatycznej weryfikacji tytułu wykonawczego na drogę prawną³⁵.

We wspomnianym wcześniej art. 26 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji określone zostały dwa ważne z perspektywy przebiegu procedury oraz ochrony praw jej uczestników momenty – wszczęcia postępowania egzekucyjnego i wszczęcia egzekucji. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego następuje z chwilą:

- 1) doręczenia wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej i tytułu wykonawczego organowi egzekucyjnemu, jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym;
- 2) nadania tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej, jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym;
- 3) wystawienia tytułu wykonawczego w przypadku przekształcenia zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne³⁶.

Z kolei wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą:

- 1) doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego;
- 2) doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego;

³⁵ M. Masternak, *Komentarz do art. 26a*, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), wyd. 10, Warszawa 2021, *Duże Komentarze Becka*.

³⁶ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym..., art. 26 §.

- 3) podpisania protokołu zajęcia ruchomości przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny, jeżeli to podpisanie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego;
- 4) wpisu w księdze wieczystej o wszczęciu egzekucji z nieruchomości lub złożenia wniosku o wpis o wszczęciu egzekucji z nieruchomości do zbioru dokumentów, jeżeli ten wpis lub to złożenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego³⁷.

W kontekście informatyzacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego, momentu wszczęcia tego postępowania oraz jego stadium, jakim jest stadium egzekucji administracyjnej³⁸, niezwykle istotne znaczenie miało uchwalenie ustawy o doręczeniach elektronicznych, która do art. 26 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym dodała § 5c i § 5d, odnoszące się do kwestii wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi w relacji z innymi podmiotami publicznymi oraz podmiotami niepublicznymi, w tym z osobami fizycznymi. Mianowicie wymienione regulacje stanowią o tym, że za doręczenie odpisu tytułu wykonawczego otrzymanego przez organ egzekucyjny przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej uznaje się doręczenie tytułu wykonawczego w postaci elektronicznej, jeżeli takie doręczenie umożliwia zapoznanie się z treścią tytułu wykonawczego, a gdy nie jest to możliwe – w postaci papierowej. Przepis ten ma odpowiednie zastosowanie również do innych dokumentów sporządzanych w postępowaniu egzekucyjnym. Na korzyści wynikające z tych rozwiązań polski ustawodawca kazał jednak poczekać, gdyż w większości sektorów przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych oraz przewidziane w związku z jej uchwaleniem zmiany w innych regulacjach prawnych miały wejść w życie 5 października 2022 r., w przypadku agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, uczelni publicznych, Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych, państwowych i samorządowych instytucji kultury, innych państwowych lub samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych – 1 stycznia 2023 r.; w przypadku jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz związków metropolitalnych oraz samorządowych zakładów budżetowych – 1 stycznia 2024 r.; hybrydowo – 1 października 2029 r.; w odniesieniu do sądów i trybunałów, komorników, prokuratury, organów ścigania, służby więziennej – dopiero 1 października 2029 r.,

³⁷ *Ibidem*, art. 26 § 5.

³⁸ M. Masternak, *Pojęcie egzekucji administracyjnej oraz administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, S. Fundowicz, P. Możyłowski (red.), Radom 2017, s. 21, 23.

a w przypadku podmiotów publicznych innych niż wyżej wymienione – 1 stycznia 2025 r.³⁹ Tymczasem instytucja doręczeń w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym ma istotne znaczenie dla prawidłowego toku tej procedury, jak również ochrony praw uczestników w postępowaniu, i jest wyrazem realizacji najważniejszych zasad tego postępowania⁴⁰, takich jak choćby wspomnianej na wstępie zasady celowości.

3. Elektroniczny obieg dokumentów przy zbiegu egzekucji

Zbieg egzekucji oznacza sytuację, w której do tego samego prawa lub rzeczy i przeciwko temu samemu zobowiązanemu skierowane są co najmniej dwie egzekucje, np. zarówno egzekucja administracyjna, jak i sądowa, lub co najmniej dwa odrębne administracyjne postępowania egzekucyjne⁴¹. W obecnym stanie prawnym w przypadku wystąpienia tak rozumianego zbiegu egzekucji następuje jego rozstrzygnięcie z mocy samej ustawy. Jak przyjął bowiem ustawodawca w art. 62 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, egzekucja z danej rzeczy albo prawa majątkowego, co do których nastąpił zbieg, powinna zostać przeprowadzona łącznie odpowiednio przez sądowy albo administracyjny organ egzekucyjny, który jako pierwszy dokonał zajęcia, a w przypadku braku możliwości ustalenia tego pierwszeństwa – przez ten organ, który dokonał zajęcia na poczet należności w wyższej kwocie⁴². W ten sposób rozstrzygnięcie zbiegu egzekucji następuje niejako automatycznie bez konieczności przeprowadzania „rozbudowanego postępowania w tym przedmiocie, którego szczytem byłoby wydanie przez sąd bądź przez referendarza sądowego postanowienia rozstrzygającego o tym, który organ egzekucyjny ma dalej prowadzić łącznie obie egzekucje”⁴³. Automatyczne rozstrzygnięcie zbiegu jest integralnie związane z informatyzacją czynności dokonywanych przez organy egzekucyjne prowadzące postępowania pozostające w zbiegu, w tym czynności związane z obiegiem dokumentacji. W przypadku gdy łączne prowadzenie egzekucji będzie należeć do sądowego organu egzekucyjnego, administracyjny organ egzekucyjny będzie zobligowany do podjęcia następujących czynności:

³⁹ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach..., art. 166.

⁴⁰ Podobnie na ten temat informatyzacji sądowego postępowania egzekucyjnego: M. Janus, *Wybrane zagadnienia informatyzacji sądowego postępowania egzekucyjnego. Elektroniczna komunikacja sądowych organów egzekucyjnych z administracyjnymi organami egzekucyjnymi i podatkowymi oraz bankami*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2022, nr 3, s. 11.

⁴¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym..., art. 62 § 1.

⁴² Podobna regulacja przewidziana została w art. 773 § 1 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1805, z późn. zm.

⁴³ J. Olszanowski, W. Piątek, *Komentarz do art. 62*, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*

- 1) sporządzenia i przekazania sądowemu organowi egzekucyjnemu odpisu tytułu wykonawczego z oznaczeniem celu, któremu ma służyć, dokumentu zajęcia oraz innych dokumentów niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia egzekucji administracyjnej; administracyjny organ egzekucyjny opatruje ów odpis tytułu wykonawczego adnotacją o wysokości należnych kosztów egzekucyjnych powstałych w postępowaniu egzekucyjnym, w którym powstał zbieg, oraz zakresie, w jakim należność została zaspokojona;
- 2) zwrotu wierzycielowi niewykorzystanej zaliczki;
- 3) przekazania sądowemu organowi egzekucyjnemu kwoty uzyskanej wskutek zajęcia rzeczy albo prawa majątkowego, do których nastąpił zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej, w przypadku gdy kwoty te nie zostały wypłacone wierzycielowi przed przekazaniem sądowemu organowi egzekucyjnemu odpisów, o których mowa w pkt 1;
- 4) zawiadomienia zobowiązanego lub dłużnika zajętej wierzytelności o przekazaniu egzekucji sądowemu organowi egzekucyjnemu i umorzeniu opłaty za czynność egzekucyjną dokonaną w egzekucji, w której wystąpił zbieg⁴⁴.

Obieg dokumentów między administracyjnym a sądowym organem egzekucyjnym w przypadku wystąpienia zbiegu w założeniu ustawodawcy będzie miał miejsce z użyciem środków komunikacji elektronicznej i ta forma doręczeń od 8 września 2016 r. jest traktowana jako forma podstawowa. Natomiast jeżeli doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej stałoby się niemożliwe z przyczyn technicznych, wówczas w czasie niezbędnym do przywrócenia ich funkcjonowania dopuszczalne jest dokonywanie doręczeń w postaci papierowej⁴⁵. W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie tego rozwiązania sądowy organ egzekucyjny (komornik) w przypadku zbiegu przekazywał całość dokumentacji związanej z prowadzonym postępowaniem w formie papierowej właściwemu organowi administracyjnemu. Podobna procedura miała zastosowanie w przypadku przejęcia łącznego prowadzenia egzekucji administracyjnej i sądowej przez komornika. Nowe rozwiązania prawne polegają m.in. na wprowadzeniu nowego typu dokumentu, tzw. adnotacji, która jest swego rodzaju kompletem informacji o sprawie w przypadku wystąpienia zbiegu, niezbędnych do łącznego prowadzenia egzekucji do rzeczy albo prawa majątkowego. Adnotacja ta zawiera: dane organu egzekucyjnego przekazującego egzekucję do rzeczy albo prawa majątkowego; organu egzekucyjnego albo komornika sądowego, do którego jest przekazywana egzekucja do rzeczy albo prawa majątkowego; zobowiązanego, współ-

⁴⁴ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym..., art. 62b.

⁴⁵ *Ibidem*, art. 63a § 1.

nika, jeżeli tytuł wykonawczy dotyczy należności spółki nieposiadającej osobowości prawnej; zarządcy przedsiębiorstwa w spadku albo przedstawiciela ustawowego zobowiązanego, opiekuna albo kuratora zobowiązanego, jeżeli dla zobowiązanego została ustanowiona opieka bądź kuratela; podmiotu odpowiedzialnego solidarnie; podmiotu odpowiedzialnego majątkiem wspólnym; podmiotu, na który zostało przeniesione prawo własności rzeczy lub inne prawo majątkowe obciążone zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową zabezpieczającymi należność pieniężną i odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie; wierzyciela; pełnomocników wspomnianych podmiotów, jeżeli zostali ustanowieni; podmiotu, na którego rachunek bankowy ma być przekazana kwota uzyskana w egzekucji, w przypadku gdy kwota ta nie podlega przekazaniu wierzycielowi; numer tytułu wykonawczego i datę jego wystawienia; oznaczenie, numer i datę sporządzenia dokumentu stanowiącego podstawę zastosowania środka egzekucyjnego; datę dokonania zajęcia rzeczy albo prawa majątkowego; określenie zajętej rzeczy albo prawa majątkowego; stawkę odsetek z tytułu niezapłacenia należności pieniężnej w terminie; wysokość kwoty uzyskanej wskutek zajęcia rzeczy albo prawa majątkowego, do których nastąpił zbieg egzekucji, oraz data jej uzyskania, w przypadku gdy kwota ta nie została wypłacona wierzycielowi przed przekazaniem adnotacji w sprawie zbiegu; informację: o zwolnieniu wierzyciela z kosztów egzekucyjnych z mocy ustawy, wstrzymaniu czynności egzekucyjnej bądź wstrzymaniu albo zawieszeniu postępowania egzekucyjnego, zabezpieczeniu dochodzonego obowiązku hipoteką lub zastawem – ze wskazaniem numeru tytułu wykonawczego, którego okoliczności te dotyczą; o numerze tytułu wykonawczego; datę sporządzenia adnotacji w sprawie zbiegu⁴⁶. Adnotacja przyjmuje postać ustandaryzowanego pisma, przekazywanego w postaci dokumentu XML⁴⁷, jednego z najbardziej uniwersalnych i popularnych języków przeznaczonych do reprezentowania danych. Od 2 stycznia 2023 r. w zależności od tego, jaki organ administracji publicznej będzie występował w roli administracyjnego organu egzekucyjnego, doręczeń:

- 1) pomiędzy organami egzekucyjnymi oraz pomiędzy organem egzekucyjnym niebędącym naczelnikiem urzędu skarbowego a komornikiem sądowym dokonuje się z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy o doręczeniach elektronicznych, czyli usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, o której mowa w art. 3 pkt 36

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z 16 grudnia 2022 r. w sprawie adnotacji w sprawie zbiegu egzekucji oraz dokonywania doręczeń przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej pomiędzy organami egzekucyjnymi oraz pomiędzy organem egzekucyjnym a komornikiem sądowym, Dz.U 2023, poz. 2, § 2.

⁴⁷ *Ibidem*, § 4.

rozporządzenia 910/2014⁴⁸, świadczonej przez operatora wyznaczonego; w tym miejscu należy nadmienić, iż jest to usługa umożliwiająca przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną i zapewniająca dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chroniąca przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany;

- 2) organ egzekucyjny będący naczelnikiem urzędu skarbowego dokonuje komornikowi sądowemu za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym⁴⁹.

Wcześniej, przed 2 stycznia 2023 r., doręczenia z użyciem środków komunikacji elektronicznej pomiędzy organami egzekucyjnymi dokonywane były na elektroniczną skrzynkę podawczą. Jeżeli na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej organu egzekucyjnego została wskazana skrytka funkcjonująca w ramach elektronicznej skrzynki podawczej przeznaczona do doręczeń w przypadku wystąpienia zbiegu egzekucji, wymienionych doręczeń dokonywano przy użyciu tej skrytki. Administracyjny organ egzekucyjny dokonywał doręczeń komornikowi sądowemu z użyciem środków komunikacji elektronicznej na adres elektroniczny na ePUAP powiązany z kontem komornika sądowego na tej platformie, a komornik sądowy dokonywał doręczeń z użyciem środków komunikacji elektronicznej, wykorzystując konto komornika na ePUAP⁵⁰.

Ewolucja rozwiązań teleinformatycznych w zakresie dokonywania doręczeń pomiędzy organami egzekucyjnymi w przypadku wystąpienia zbiegu bezsprzecznie przyczyniła się do przyspieszenia i usprawnienia postępowań egzekucyjnych. Jednakże ograniczenie się jedynie do tych rozwiązań natury technicznej byłoby niewystarczające bez jednoczesnego wprowadzenia zmian natury proceduralnej. Należy bowiem w tym miejscu zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym wystąpienie zbiegu egzekucji nie jest traktowane już przez prawodawcę jako przejściowa przeszkoda w prowadzeniu postępowania i przesłanka wstrzymania czynności egzekucyjnych, czyli zastosowania instytucji procesowej, która *de facto* wydłużała postępowanie. Przed 8 września 2016 r. przepisy prawa obligowały organ egzekucyjny w każdym przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej do wstrzymania czynności egzekucyj-

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz.Urz. UE 2014, L 257/73.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z 16 grudnia 2022 r. w sprawie adnotacji..., § 4-5.

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 lipca 2020 r. w sprawie adnotacji w sprawie zbiegu egzekucji oraz dokonywania doręczeń z użyciem środków komunikacji elektronicznej pomiędzy organami egzekucyjnymi oraz pomiędzy organem egzekucyjnym a komornikiem sądowym, Dz.U. 2020, poz. 1323, § 4-5.

nych i przekazania dokumentacji z egzekucji administracyjnej sądowi rejonowemu zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego⁵¹. Wstrzymanie czynności egzekucyjnych oznaczało ich faktyczne niewykonywanie do momentu podjęcia przez sąd decyzji wskazującej organ kompetentny do przejęcia łącznego prowadzenia egzekucji w zbiegu⁵², a w rezultacie skutkowało przewlekłością samego administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz pogorszeniem sprawności i skuteczności egzekucji administracyjnej⁵³. Nowe rozwiązanie prawne przyjęte w przypadku wystąpienia zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej eliminuje również konieczność podejmowania dodatkowych czynności, które były przewidziane w poprzednim stanie prawnym, gdy dochodziło do przejęcia egzekucji administracyjnej przez komornika, a mianowicie konieczność opatrzenia administracyjnego tytułu wykonawczego sądową klauzulą wykonalności. Jak zauważa Piotr Przybysz, „podobnie nie jest konieczne wystawienie administracyjnego tytułu wykonawczego na cywilnoprawne należności dochodzone wcześniej w drodze egzekucji sądowej, a następnie przekazane administracyjnemu organowi egzekucyjnemu do dalszej egzekucji”⁵⁴.

Podobne kryteria rozwiązywania zbiegu zostały przyjęte w przypadku zbiegu egzekucji administracyjnych. Kryterium podstawowym do ustalenia, który z organów będzie kompetentny do łącznego prowadzenia egzekucji administracyjnych z rzeczy lub prawa objętego zbiegiem egzekucji, jest pierwszeństwo dokonania zajęcia, a w razie niemożności ustalenia tego pierwszeństwa – dokonanie zajęcia na poczet należności w wyższej kwocie. W poprzednim stanie prawnym organem właściwym, który zawsze przejmował postępowania pozostające w zbiegu, był naczelnik urzędu skarbowego, czyli organ o najszerszych kompetencjach w zakresie stosowania środków egzekucyjnych. Zgodnie z art. 19 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji naczelnik urzędu skarbowego jest jedynym organem egzekucyjnym, który może stosować wszystkie środki egzekucyjne w zakresie dochodzenia należności pieniężnych, natomiast inne organy występujące w roli organów egzekucyjnych mają ograniczone kompetencje w tym sensie, że mogą stosować tylko wybrane środki egzekucyjne. Wątpliwości zatem budzi zrezygnowanie przez ustawodawcę z poprzedniego rozwiązania, które sprzyjało podwyższeniu efektywności i skuteczności egzekucji.

⁵¹ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2018, s. 363, *Komentarze*.

⁵² E. Streit, *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej*, [w:] J.J. Skoczylas, D.P. Kała, P. Potakowski, *Ogólnopolski Zjazd Cywilistów Studentów. 45 lat kodeksów cywilnych. Materiały pokonferencyjne*, Lublin 2009, s. 226. Zob. na ten temat: Uchwała SN z 21.02.2003 r., III CZP 89/02, Legalis.

⁵³ Z. Knypl, Z. Merchel, *Nowy komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Sopot 2010, s. 86.

⁵⁴ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, s. 364-365.

4. Informatyzacja czynności zajęcia i stosowania środków egzekucyjnych

Czynności zajęcia rozpoczynające etap egzekucji administracyjnej zostały wskazane w art. 67 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z tym przepisem podstawę zastosowania środka egzekucyjnego należności pieniężnych stanowi zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego zobowiązanego u dłużnika zajętej wierzytelności albo podmiotu prowadzącego rejestr akcjonariuszy, protokół zajęcia prawa majątkowego, protokół zajęcia i odbioru ruchomości bądź protokół odbioru dokumentu. Zawiadomienia o zajęciu i inne pisma w ramach stosowanego środka egzekucyjnego mogą być doręczane przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. W tym zakresie znajdują zastosowanie rozwiązania opisywane wcześniej, a wynikające z przepisów § 4 i § 5 Rozporządzenia Ministra Finansów z 16 grudnia 2022 r. w sprawie adnotacji w sprawie zbiegu egzekucji oraz dokonywania doręczeń przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej pomiędzy organami egzekucyjnymi oraz pomiędzy organem egzekucyjnym a komornikiem sądowym. Jak zauważa się w piśmiennictwie, zarówno zawiadomienie, jak i inne pisma stanowiące czynności zajęcia doręczane z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej nie muszą posiadać „układu graficznego identycznego lub zbliżonego do układu graficznego wzoru zawiadomienia na piśmie ustalonego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zawiadomienie takie winno natomiast zawierać elementy wskazane w art. 67 § 2, z zastrzeżeniem art. 67 § 2a”⁵⁵.

Informatyczna modernizacja dotknęła również niektórych środków egzekucyjnych. Na uwagę zasługują w szczególności rozwiązania przyjęte w przypadku prowadzenia egzekucji należności pieniężnych. W przypadku egzekucji z pieniędzy umożliwiono regulowanie egzekwowanych należności bezgotówkowo, np. za pomocą terminali płatniczych. Zgodnie z art. 67e § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zapłaty należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych wobec organu egzekucyjnego można dokonać gotówką lub bezgotówkowo, przy czym zapłaty w formie bezgotówkowej można dokonać w siedzibie organu egzekucyjnego, jeżeli po stronie tego organu istnieją ku temu odpowiednie warunki techniczne. Tak rozumiana zapłata organowi egzekucyjnemu nie stanowi egzekucji z pieniędzy. Od strony proceduralnej do zapłaty w formach gotówkowej i bezgotówkowej stosuje się jednak odpowiednio przepisy o egzekucji z pieniędzy. W przypadku zapłaty gotówką na uiszczoną w ten sposób

⁵⁵ *Ibidem*, s. 410.

należność pieniężną, odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie, koszty upomnienia i koszty egzekucyjne niezwłocznie wystawia się pokwitowanie pobrania, czyli dokument zawierający: podstawę prawną pobrania, oznaczenie organu egzekucyjnego, numer tytułu wykonawczego, serię i numer pokwitowania pobrania, imię i nazwisko lub nazwę zobowiązanego, kwotę pobrania, imię, nazwisko i stanowisko służbowe pracownika obsługującego organ egzekucyjny i wystawiającego pokwitowanie pobrania, datę wystawienia pokwitowania pobrania oraz podpis zobowiązanego⁵⁶. Sporządzone pokwitowanie pobrania należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia wywiera ten sam skutek prawny co pokwitowanie dokonane przez wierzyciela. Za pokwitowaną należność pieniężną, odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie i koszty upomnienia organ egzekucyjny ponosi odpowiedzialność wobec wierzyciela. W przypadku zapłaty bezgotówkowej przy użyciu terminala płatniczego stosuje się odpowiednio przepisy art. 71e § 1, § 2 pkt 1-3, 5, 6 i 8 oraz § 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W takim przypadku wystawione pokwitowanie pobrania zawiera jedynie: podstawę prawną pobrania, oznaczenie organu egzekucyjnego, numer tytułu wykonawczego, imię i nazwisko lub nazwę zobowiązanego, kwotę pobrania oraz datę wystawienia pokwitowania pobrania. Przepisy w obecnym brzmieniu dopuszczają możliwość dokonania zapłaty przez podmiot inny niż zobowiązany, dlatego w przypadku zapłaty przez taki podmiot pokwitowanie pobrania będzie zawierać również odpowiednio imię i nazwisko albo nazwę podmiotu dokonującego zapłaty. Nie wymaga się wówczas na pokwitowaniu podpisu zobowiązanego.

Informatyzacja administracyjnego postępowania egzekucyjnego polega również na możliwości sprzedaży zajętych składników majątkowych z wykorzystaniem technik teleinformatycznych, czego przykładem jest możliwość dokonania sprzedaży w drodze licytacji elektronicznej – organ egzekucyjny upoważniony jest do przeprowadzenia aukcji przy pomocy wybranego przez siebie systemu teleinformatycznego w oparciu o zasady określone w regulaminie podmiotu, do którego system ten należy⁵⁷. Licytacja elektroniczna nie ma zastosowania do zajętych ruchomości, których sprzedaż wymaga zezwolenia, koncesji albo jest działalnością regulowaną; w takim przypadku organ egzekucyjny przekazuje te składniki majątkowe do sprzedaży podmiotowi posiadającemu takie zezwolenie, koncesję albo spełniającemu warunki wymagane prawem do wykonywania działalności regulowanej lub sprzedaje ją temu podmiotowi. Podobnie

⁵⁶ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym..., art. 67f § 1 pkt 1 w zw. z art. 71e § 1 i § 2.

⁵⁷ *Ibidem*, art. 107e § 2.

licytacji elektronicznej nie stosuje się do zajętej ruchomości, której posiadanie jest uzależnione od spełnienia warunku określonego odrębnymi przepisami – w takim przypadku organ egzekucyjny sprzedaje je podmiotowi spełniającemu ten warunek. Szczegółowe warunki dla zastosowania formy sprzedaży z wykorzystaniem rozwiązań teleinformatycznych określa Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 5 grudnia 2017 r. w sprawie licytacji elektronicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁸. W przypadku zdecydowania się na formę licytacji elektronicznej organ egzekucyjny jest zobligowany zawiadomić zobowiązanego o zamiarze sprzedaży zajętej ruchomości w licytacji elektronicznej, ze wskazaniem podmiotu prowadzącego system teleinformatyczny, przy pomocy którego zostanie przeprowadzona licytacja. Zastosowanie licytacji elektronicznej skutkuje przyspieszeniem sprzedaży zajętych składników majątkowych w porównaniu ze sprzedażą bez zastosowania takich technologii, ponieważ zazwyczaj sprzedaży tradycyjnej dokonuje się nie wcześniej niż siódmego dnia od daty zajęcia, chyba że zachodzą przypadki przewidziane w art. 104 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tymczasem w przypadku zastosowania licytacji elektronicznej organ egzekucyjny podejmuje czynności zmierzające do sprzedaży ruchomości w trybie licytacji elektronicznej nie wcześniej niż w terminie trzech dni od dnia doręczenia zawiadomienia zobowiązanego, a sama licytacja elektroniczna trwa nie krócej niż siedem dni od dnia jej rozpoczęcia. Należy zauważyć, że warunkiem udziału w licytacji elektronicznej jest posiadanie konta w systemie teleinformatycznym, które zakłada użytkownik. Zakładając takie konto, użytkownik działający we własnym imieniu wskazuje swoje dane, tj.: imię i nazwisko, numer PESEL, o ile został mu nadany, a w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL – nazwę dokumentu potwierdzającego tożsamość, jego serię, numer oraz nazwę państwa, w którym wydano ten dokument, adres zamieszkania, adres elektroniczny. W przypadku użytkownika działającego w imieniu posiadacza będącego innym podmiotem niż osoba fizyczna wskazuje on firmę albo nazwę, adres siedziby oraz adres elektroniczny posiadacza konta, dane użytkownika uprawnionego do działania w systemie teleinformatycznym w imieniu posiadacza: imię i nazwisko, numer PESEL, o ile został nadany, a w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL – nazwę dokumentu potwierdzającego tożsamość, jego serię, numer oraz nazwę państwa, w którym wydano ten dokument, adres zamieszkania oraz podstawę umocowania użytkownika do działania w imieniu

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 5 grudnia 2017 r. w sprawie licytacji elektronicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. 2017, poz. 2304.

posiadacza⁵⁹. Dostęp do systemu teleinformatycznego, przy pomocy którego jest prowadzona licytacja elektroniczna, następuje po:

- 1) uwierzytelnieniu użytkownika w systemie;
- 2) zapoznaniu się przez użytkownika z regulaminem systemu i po zaakceptowaniu tego regulaminu przez użytkownika.

Przedmiotowe uwierzytelnienie wymaga użycia danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego ePUAP albo potwierdzenia w systemie teleinformatycznym tożsamości osoby, która założyła konto przez organ egzekucyjny. Korzystanie z dostępu do systemu teleinformatycznego wymaga, jak w przypadku wielu podobnych rozwiązań, zalogowania użytkownika na konto w tym systemie. W celu zapewnienia prawidłowego przebiegu licytacji prowadząca przewidziała, iż dopuszczenie do niej organ egzekucyjny potwierdza w systemie teleinformatycznym. Funkcjonalności systemu teleinformatycznego są wykorzystywane również w przypadku zawieszenia dostępu bądź jego wygaśnięcia. Natomiast udział w licytacji elektronicznej jest realizowany za pomocą formularza umożliwiającego wprowadzenie danych. Taki formularz jest udostępniany za pomocą oprogramowania interfejsowego, umożliwiającego dostęp do konta w systemie teleinformatycznym, a samo oprogramowanie jest udostępniane na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego dokonuje się obwieszczenia o licytacji elektronicznej, jak również ustala się terminy jej rozpoczęcia i zakończenia, zawiadamiania uczestników licytacji elektronicznej o niedojściu do skutku licytacji elektronicznej, o wstrzymaniu sprzedaży ruchomości w drodze licytacji publicznej, wstrzymaniu, zawieszeniu, umorzeniu postępowania egzekucyjnego bądź jego zakończeniu na skutek wyegzekwowania obowiązku. Przy pomocy systemu organ egzekucyjny udziela również przybicia uczestnikowi licytacji elektronicznej oferującemu najwyższą cenę w terminie zakończenia licytacji elektronicznej⁶⁰. Jak wynika zatem z opisywanych regulacji prawnych, w przypadku zdecydowania się przez organ egzekucyjny na formę licytacji elektronicznej wybrany system teleinformatyczny pozwala nie tylko na sprawne i szybkie przeprowadzenie tej części egzekucji administracyjnej, ale również na przeprowadzenie samego postępowania, jeżeli sprzedaż nie dojdzie do skutku; jest to również wygodne narzędzie do zapewnienia sprawnej komunikacji między organem egzekucyjnym a zobowiązanym i uczestnikami licytacji.

⁵⁹ *Ibidem*, § 4.

⁶⁰ *Ibidem*, § 12-14.

5. Podsumowanie

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu rozwiązania teleinformatyczne na płaszczyźnie administracyjnego postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej utwierdzają w przekonaniu o słuszności oraz konieczności ich wprowadzenia i stosowania. Bezspornie bowiem skracają one czas trwania wymienionej procedury i podejmowanych w jej ramach czynności procesowych, tym samym przyczyniając się do zrealizowania zasadniczego celu, którym jest wykonanie przez zobowiązane go ciążącego na nim obowiązku publicznoprawnego. Jak pokazuje praktyka, rozwój technologii pociąga za sobą konieczność wdrażania nowych rozwiązań teleinformatycznych również na gruncie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, a sama informatyzacja tego postępowania stanowi swego rodzaju proces.

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu najistotniejsze w kontekście skuteczności postępowania i egzekucji administracyjnej przykłady zastosowania technologii teleinformatycznych są ważne i niezbędne, jednak same w sobie okazałyby się niewystarczające bez równoczesnego przeprowadzenia zmian merytorycznych i proceduralnych, polegających na nowym ukształtowaniu stosunków procesowych między organem prowadzącym postępowanie a jego uczestnikami. Z tych powodów wprowadzenie rozwiązań teleinformatycznych do administracyjnego postępowania egzekucyjnego należy ocenić jako fundamentalne dla modernizacji tej procedury, jednak stosowanie samych technologii ma przede wszystkim charakter funkcjonalny, subsydiarny dla całego postępowania i jego celu.

Bibliografia

- Czartoryska M., *E-TW i dedykowany system teleinformatyczny*, <https://govakademia.pl/e-tw-i-dedykowany-system-teleinformatyczny/>.
- Dembczyńska J. et al., *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2009, *Administracja Publiczna. Biblioteka*.
- E-TW – elektroniczna droga tytułu wykonawczego*, <https://egzekutywni.pl/etw---elektroniczna-droga-tytułu-wykonawczego>.
- Informacje w sprawie Systemu Elektronicznych Tytułów Wykonawczych, www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/system_eTW.php.
- Janus M., *Wybrane zagadnienia informatyzacji sądowego postępowania egzekucyjnego. Elektroniczna komunikacja sądowych organów egzekucyjnych z administracyjnymi organami egzekucyjnymi i podatkowymi oraz bankami*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2022, nr 3, s. 11-21, <https://doi.org/10.34616/145495>.
- Knypl Z., Merchel Z., *Nowy komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Sopot 2010.

- Koźuch P., *Najnowsze zmiany ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 2(14), s. 121-145, <https://doi.org/10.14746/stpp.2016.2.14.5>.
- Masternak M., *Pojęcie egzekucji administracyjnej oraz administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, S. Fundowicz, P. Możyłowski (red.), Radom 2017, s. 21-23.
- Nodzak A., *Obowiązek prowadzenia egzekucji administracyjnej po nowelizacji z 2019 r.*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 2(90), s. 55-70, <https://doi.org/10.31743/sp.12296>.
- Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), wyd. 10, Warszawa 2021, *Duże Komentarze Becka*.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2018, *Komentarze*.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy VIII kadencji nr 3753, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3753>.
- Streit E., *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej*, [w:] J.J. Skoczylas, D.P. Koła, P. Potakowski, *Ogólnopolski Zjazd Cywilistów Studentów. 45 lat kodeksów cywilnych. Materiały pokonferencyjne*, Lublin 2009, s. 219-230.
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3050, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050>.

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA¹

DIGITALIZATION OF APPEAL PROCEEDINGS IN PUBLIC PROCUREMENT IN POLAND

ABSTRACT: The subject of the article is the presentation of legal solutions for the use of electronic tools in appeal and complaint proceedings in public procurement in Poland. Appeal proceedings are conducted before the National Chamber of Appeals and regulated by the Public Procurement Law, while complaint proceedings, which are proceedings in the second instance, are also regulated by the provisions of the Code of Civil Procedure. The effect of entrusting jurisdiction to administrative and judicial bodies is that there is some differentiation in the legal solutions used in the digitization process, as the Public Procurement Court can use instruments designed for all common courts. Nevertheless, the main direction of digitization includes the area of service and the filing of appeals, complaints and other pleadings, as well as access to case files.

KEYWORDS: public procurement, National Chamber of Appeals, Public Procurement Court, appeal, appeal proceedings

CYFRYZACJA POSTĘPOWAŃ ODWOŁAWCZYCH W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH W POLSCE

ABSTRAKT: Przedmiotem artykułu jest prezentacja rozwiązań prawnych dotyczących wykorzystania narzędzi elektronicznych w postępowaniach odwoławczym i skargowym w zamówieniach publicznych w Polsce. Postępowanie odwoławcze jest prowadzone przed Krajową Izbą Odwoławczą i uregulowane przez ustawę Prawo zamówień publicznych, natomiast postępowanie skargowe, które jest postępowaniem w drugiej instancji, jest uregulowane również przez przepisy

¹ Aleksandra Sołtysińska, PhD, Chair of European Law, Jagiellonian University in Kraków, <https://orcid.org/0000-0003-4211-229X>.

Kodeksu postępowania cywilnego. Efektem powierzenia kompetencji w zakresie jurysdykcji organom administracyjnemu i sądowemu jest pewne zróżnicowanie rozwiązań prawnych stosowanych w procesie digitalizacji, ponieważ Sąd Zamówień Publicznych może korzystać z instrumentów zaprojektowanych dla wszystkich sądów powszechnych. Niemniej jednak główny kierunek digitalizacji obejmuje obszar doręczeń i składania odwołań, skarg i pozostałych pism procesowych oraz dostęp do akt sądowych.

SŁOWA KLUCZOWE: zamówienia publiczne, Krajowa Izba Odwoławcza, Sąd Zamówień Publicznych, odwołanie, postępowanie odwoławcze

1. Introduction to public procurement law in the context of digitization

Public procurement covers that sphere of state activity that involves making purchases necessary to carry out public tasks or to implement certain economic and noneconomic policies. Public procurement is part of the internal market of the European Union and is regulated by the EU legislature through directives: Directive 2014/24/EU of the European Parliament and the Council of 26 February 2014 on public procurement,² Directive 2014/25/EU of the European Parliament and the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors,³ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts⁴ and Directive 2009/81/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security.⁵ The aforementioned directives coordinate the procedures for awarding public contracts in the EU member states and thoroughly regulate the organization of tenders, submis-

² Directive 2014/24/EU of the European Parliament and the Council of 26 February 2014 on public procurement, OJ 2014, L 94, pp. 65-242.

³ Directive 2014/25/EU of the European Parliament and the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, OJ 2014, L 94, pp. 243-374.

⁴ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, OJ 2014, L 94, pp. 1-64.

⁵ Directive 2009/81/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, OJ 2009, L 216, pp. 76-136.

sion of tenders, selection of economic operators and the selection of the economically most advantageous offer.

The process of awarding public contracts makes full use of electronic tools, which are the primary means of communication between economic operators and the contracting authority, which is the organizer of the tender. Participation in tenders takes place through public or private purchasing e-platforms. Except for certain exceptions that are justified by the nature of the particular public contract or the need to ensure the protection of confidential information, procurement procedures are carried out using exclusively electronic measures. Full digitization of public procurement implies that all the records and documentation of a given tender are produced in electronic format.

Procurement procedures are designed to select the best offer submitted by a reliable and suitable economic operator and then enter into a public contract with him. Legal regulations in the area of public procurement therefore refer to the precontract stage, even before the public contract is concluded. In order to enable economic operators to correct infringements that may arise during the bidding process, the EU legislator has adopted additional directives guaranteeing access to effective remedies: Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures related to the awarding of public supply and public works contracts⁶ and Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors.⁷ Both directives were amended by Directive 2007/66/EC of the European Parliament and the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts.⁸

⁶ Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures related to the awarding of public supply and public works contracts, OJ 1989, L 395, pp. 33-35.

⁷ Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors, OJ 1992, L 76, p. 14-20.

⁸ Directive 2007/66/EC of the European Parliament and the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts, OJ 2007, L 335, pp. 31-46. The revised directives will hereafter be referred to as "the Remedies Directives".

The Remedies Directives oblige the member states to adopt legal remedies to correct violations of the law that may arise during tender procedures. Since the member states enjoy procedural autonomy, the Remedies Directives leave them considerable discretion during implementation. The member states are free to choose their own forum for dispute settlement and to shape the appeals procedures in a way that best suits their national legal traditions, provided that the standard envisaged by the Remedies Directives and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights⁹ is upheld.

The Remedies Directives – due to the period in which they were adopted – did not introduce specific solutions for the digitization of appeal proceedings. However, due to the increasing digitization of all areas of the EU member states' activities, national legislators have introduced legal solutions that allow the use of electronic tools also in public procurement appeals.

2. Defining the subject of the paper

The purpose of this paper will be to present the process of digitization of appeal proceedings in public procurement in Poland. Due to the fact that legal remedies guaranteed to economic operators in Poland are adjudicated by different entities – an administrative body with jurisdictional functions and a judicial authority – the legal solutions adopted are either dedicated to disputes in the field of public procurement or are general solutions also applicable to other disputes in the field of civil law. This paper will also attempt to answer the question of whether the Polish legislator has made an effort to unify certain legal solutions operating in the field of public procurement and appeal procedures, and how in practice the dispute resolution bodies deal with problems arising in connection with the use of certain electronic tools.

3. Entities resolving disputes in the field of public procurement in Poland

The Remedies Directives have been implemented into Polish law, and the appeal procedure is now regulated by the Public Procurement Law of 11 September 2019 (hereinafter: the PPL).¹⁰ Public procurement cases are heard in the first instance by the National Chamber of Appeals and in the second instance by the Public Procurement

⁹ Charter of fundamental rights of the European Union, OJ 2000, C 364, pp. 1-22.

¹⁰ The Act of 11 September 2019 – Public Procurement Law, Journal of Laws 2019, item 2019, as amended.

Court, the District Court in Warsaw (hereinafter: the Public Procurement Court). The National Chamber of Appeals is an administrative body that has been granted certain jurisdictional functions in the area of public procurement, while the Public Procurement Court is a judicial body within the meaning of the Polish Constitution.¹¹

Settlement of disputes by administrative quasi-judicial bodies is permissible under EU law, as the Remedies Directives make clear that nonjudicial bodies may be equipped with the authority to rule on remedies filed. However, where national review bodies are nonjudicial their decisions should be justified in writing. The member states have also been obliged to ensure that any possibly unlawful measures taken by such a national review body or any failure to exercise the powers conferred on it will be open to review in court or appeal by another body that is a “court” within the meaning of Article 267 TFEU¹² and independent of both the contracting authority and the review body.

There is no doubt that the National Chamber of Appeals is a “court” within the meaning of Article 267 TFEU, as determined by the CJEU judgment in Case C-465/11 Forposta S.A., ABC Direct Contact sp. z o.o. v Poczta Polska SA.¹³ Ruling on the subject of jurisdiction, the CJEU stated that the National Chamber of Appeals, which is a body established on the basis of the PPL, with exclusive jurisdiction to hear disputes between economic operators and contracting authorities in the first instance, and whose functioning is regulated by the provisions of the aforementioned law, is a court within the meaning of Article 267 TFEU when it exercises its competencies covered by the provisions of the PPL. The fact that under other provisions the National Chamber of Appeals is also authorized to perform functions of a consultative nature is irrelevant in this regard.

The concept of “court” under Article 267 TFEU is an EU concept and does not in every case correspond to the qualification of the body in question in the national order. It is worth mentioning that one of the purposes of preliminary questions is to ensure uniformity in the application of EU law and thus its effectiveness throughout the EU. Restricting the possibility of cooperation between the CJEU and bodies applying the law and resolving disputes exclusively to courts under national law could lead to a situation in which the vindication of EU claims and the correct interpretation of EU law would suffer.

¹¹ Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws 1997, no. 78, item 483, as amended.

¹² The Treaty on the Functioning of the European Union, consolidated version: OJ 2012, C 326, pp. 47-390.

¹³ CJEU judgment in Case C-465/11 Forposta S.A., ABC Direct Contact sp. z o.o. v Poczta Polska SA, ECLI:EU:C:2012:801.

Recognizing the National Chamber of Appeals as a court within the meaning of Article 267 TFEU, it should be assumed that the conditions provided for in Article 2(9) of the Remedies Directives have been met – the EU legislator recognizes a court or other body that is a court within the meaning of Article 267 TFEU and independent of the contracting authority, as well as the review body as the appropriate forum for appeals against the decisions of nonjudicial bodies. In the case of Poland, the National Chamber of Appeals constitutes a body that settles disputes already in the first instance, whose decisions can be appealed to the District Court in Warsaw – the Public Procurement Court – which increases guarantees of access to effective judicial protection.

The appeal proceedings conducted by the National Chamber of Appeals are fully regulated by the PPL, while the complaint filed against a decision made at first instance is only partially regulated by the PPL, and the rest of the complaint proceedings before the Public Procurement Court are carried out under the general rules of the Code of Civil Procedure.¹⁴

4. Digitization of appeal proceedings conducted by the National Chamber of Appeals

The Polish legislator has not yet decided to fully digitize the appeal proceedings conducted by the National Chamber of Appeals, but has introduced some legal concepts that allow greater use of electronic instruments.

4.1. The manner of filing an appeal and other letters of appeal

The form and manner of filing an appeal and other letters of appeal are governed by Article 508 of the PPL and by Regulation of the President of the Council of Ministers of 30 December 2020 on the procedure for consideration of appeals by the National Chamber of Appeals.¹⁵

Letters of appeal shall be submitted *in writing or in electronic form or in electronic format*, with the proviso that an appeal and application to join the appeal proceedings,¹⁶

¹⁴ The Act of 17 November 1964 – Code of Civil Procedure (i.e., Journal of Laws 2021, item 1805, as amended).

¹⁵ Regulation of the President of the Council of Ministers of 30 December 2020 on the procedure for consideration of appeals by the National Chamber of Appeals, Journal of Laws 2020, item 2453.

¹⁶ According to Article 525(1) of the PPL, the contractor may join the appeal proceedings within three days of receipt of a copy of the appeal, indicating the party it is joining and its interest in obtaining a decision in favor of the party it is joining.

submitted in electronic format, are required to bear a *trusted signature*. Letters in electronic format shall be submitted using electronic means of communication, including to the electronic delivery address referred to in Article 2(1) of the Act of 18 November 2020 on electronic delivery (hereinafter: the Electronic Delivery Law).¹⁷ From the provision analyzed, it is clear that the Polish legislator has distinguished between a letter in electronic form and in electronic format, with different requirements for identifying the author by signature, depending on the type of letter.

The emergence of the concept of electronic form is associated with the dynamic development of modern techniques of communication, a natural consequence of which has become the corresponding development of legislation, which was also reflected in Polish law. According to the content of Article 60 of the Act of 23 April 1964 of the Civil Code (hereinafter: the Civil Code),¹⁸ the will of a person performing a legal action may be expressed by any behavior of that person that reveals his or her will sufficiently, including the disclosure of that will in electronic format. The Polish legislator has made an electronic declaration of intent equal to a written declaration of intent. The concept of letters of appeal in *electronic form* should be interpreted in accordance with the content of Article 78¹(1) of the Civil Code. To observe the electronic form of a legal act it is sufficient to submit a declaration of intent in *electronic format* (an electronic document) and attach a *qualified electronic signature*. The concept of *qualified electronic signature* and *electronic document* should be understood in accordance with Regulation (EU) No. 910/2014 of the European Parliament and the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC (hereafter the eIDAS Regulation).¹⁹

However, it is important that the content of the electronic document be stored in electronic format, i.e., on a data carrier stored on a computerized data carrier. The

¹⁷ The Act of 18 November 2020 on electronic delivery, Journal of Laws 2022, items 569 and 1002.

¹⁸ The Act of 23 April 1964 of the Civil Code, consolidated text: Journal of Laws, 2022, item 1360, as amended.

¹⁹ Regulation (EU) No. 910/2014 of the European Parliament and the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC, OJ 2014, L 257, pp. 73-114. According to Article 3(35) of the eIDAS Regulation “electronic document” means any content stored in electronic format, in particular text or sound, visual or audiovisual recording and under Article 3(1) of the eIDAS Regulation “electronic signature” means data in electronic format which is attached to or logically associated with other data in electronic format and which is used by the signatory to sign, meanwhile “qualified electronic signature” means an advanced electronic signature that is created by a qualified electronic signature creation device, and which is based on a qualified certificate for electronic signatures.

first of these terms should be understood as a file, which is the unit of recording and storing information. On the other hand, an information data carrier on which the document in question is recorded should be regarded as a kind of packaging of the file (e.g., a computer disk, CD or flash drive). Naturally, when an appeal is filed electronically it should be registered in the National Chamber of Appeals' computer system.

The other of the permissible forms of filing an appeal is "electronic format bearing a trusted signature." This phrase, in its essence describing the manner of submission of a declaration of intent rather than the form of a legal action, refers to a special case of documentary form. According to Article 77² of the Civil Code, to maintain the documentary form of a legal action it is sufficient to make a declaration of intent in the form of a document, in a way that makes it possible to determine the person making the declaration. Here it should be recalled that the Civil Code's understanding of document is strictly functional, as Article 77³ of the Civil Code defines a document as a carrier of information that makes it possible to learn its contents.

Electronic format is a term indicating the medium of a given statement, from which there is no obligation to sign but only to specify the environment (material) with which this document functions. It is a record on an electronic medium. The trusted signature, referred to in Article 508(1) of the PPL, is a type of electronic signature as defined by the eIDAS Regulation. It is regulated in the provisions of the Act of 17 February 2005 on the informatization of the activities of entities performing public tasks²⁰ and in the Regulation of the Minister of Digitization of 29 June 2020 on the trusted profile and trusted signature.²¹

Other electronic letters of appeal, other than an appeal and application to join the appeal proceedings, do not require a qualified signature or a trusted signature. They can be filed electronically without any electronic signature, but only with a reproduction of the handwritten signature (scan, photo) or only with a text indicating the identity of the person filing the letter.²²

When discussing the form of filing an appeal and application to join the appeal proceedings, it should be noted that the permissible scope of using particular types of electronic signatures in appeal proceedings has not been correlated with the substantive law provisions on the submission of tenders. Pursuant to Article 63(2) of the PPL, in

²⁰ The Act of 17 February 2005 on the informatization of the activities of entities performing public tasks, Journal of Laws 2020, item 346, as amended.

²¹ Regulation of the Minister of Digitization of 29 June 2020 on the trusted profile and trusted signature, Journal of Laws 2020, item 1194.

²² J. Jerzykowski [in:] *Odwołanie i skarga w zamówieniach publicznych. Artykuły 505-590 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, article 508.

a procedure for the award of a public contract with a value below the EU threshold, a tender or a request to participate in the public contract award procedure shall be submitted, under pain of invalidity, not only in electronic form or in an electronic format with a trusted signature, but also in an electronic format with a personal signature.²³ In appeal proceedings, however, the use of this type of signature is no longer permissible. Since it was the legislator's intention to use simpler forms of electronic signature in proceedings below the EU threshold to facilitate contractors' participation in the public procurement system, it seems that solutions analogous to those in substantive law should be adopted in appeal proceedings.²⁴

4.2. Meeting the deadline for submission of appeals or other letters of appeal and compliance with formal requirements

In order to meet the deadline for filing an appeal, the moment of its receipt by the National Chamber of Appeals is important. Unlike under the Code of Civil Procedure, the moment at which an appeal or application to join the appeal proceedings is submitted to the post of an operator designated within the meaning of the Act of 23 November 2012. Postal law²⁵ or to a post office or an operator providing universal postal services in another EU member state is not decisive for meeting the deadline.

Thus, entities that choose to file an appeal or application to join the appeal proceedings in electronic form or format are obviously treated differently. This is because the deadline for filing an appeal or application to join the appeal proceedings for these entities will always expire at midnight on the last day of the deadline. Meanwhile, entities filing an appeal or application to join the appeal proceedings in written form will be forced to physically deliver it on the last day of the deadline to the office of the National Chamber of Appeals during its business hours.²⁶

Letters in the appeal proceedings in electronic format submitted by means of electronic communication shall be forwarded to the ePUAP²⁷ of the Public Procurement Office or to the indicated e-mail address, by means of which the National Chamber

²³ A personal signature is associated with having an e-ID.

²⁴ J. Jerzykowski [in:] *Odwolanie i skarga...*, article 508.

²⁵ The Act of 23 November 2021 – Postal law, consolidated text: Journal of Laws 2022, item 896, as amended.

²⁶ P. Wójcik [in:] A. Gawrońska-Baran et al., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, article 508.

²⁷ ePUAP – Electronic Platform for Public Administration Services – a nationwide ICT platform for citizens and businesses to communicate with public administration units in a standardized, unified way.

of Appeals' correspondence is handled, while the appeal and application to join the appeal proceedings shall be forwarded to the ePUAP of the Public Procurement Office.

The problem of filing an appeal may arise in the case of temporary unavailability of the ePUAP service. In one of the appeal proceedings the National Chamber of Appeal recognized an appeal filed by email. The condition was to send the appeal to the National Chamber of Appeal's email address: odwolania@uzp.gov.pl, within the appeal deadline and to prove at the hearing the lack of availability of the ePUAP service through, for example: screenshots, availability reports and system response times.²⁸

The opinion of the National Chamber of Appeals is also shared in court decisions. The issue of preserving the form of the legal action for the filing of an appeal is regulated solely by law. Possible requirements for the use of a specific communication channel for the transmission of the appeal are of secondary importance. As correctly noted by the Regional Court of Krakow,²⁹ if, as a result of the inoperability of the mailbox, like the ePUAP, regardless of the reason for this, the contractor cannot send the appeal through it, it may do so to the publicly available e-mail address of the National Chamber of Appeals. Indeed, the right to a court cannot be restricted by non-statutory factors, which is undoubtedly the interruption in the operation of the mailbox, and even when the appeal is filed just before the deadline.

The time limits for filing an appeal are statutory and cannot be changed by the decision of the organizer of the tender or any other entity. This also means that they cannot be shortened. Meanwhile, the nonfunctioning of the electronic mailbox in the few hours preceding the deadline, in practice, leads to an unauthorized shortening of the appeal deadline. It does not matter whether this is due to a breakdown or technical interruption. Indeed, after the National Chamber Appeals' office hours (closing of the mail office), the party has no other way to effectively file an appeal within the deadline than electronically. This is because in this case the provisions on the observance of the deadline in the event of submission of a letter by traditional mail do not apply.

At the same time, the deadline for filing an appeal remains permanently open. In fact, a breakdown or technical work related to the e-PUAP platform resulting in the fact that the electronic mailbox cannot be used to file an appeal and results in shortening the deadline is impermissible and unknown to law.

Pursuant to Article 514 (2-3) of the PPL, the appellant shall transmit to the contracting authority an appeal filed in electronic form or electronic format, or a copy

²⁸ The ruling of 16 April 2019, KIO 583/19, LEX no. 2684250.

²⁹ Judgment of the District Court in Krakow of 19 December 2018, II Ca 2255/18, LEX no. 2739148.

of such appeal, if filed in writing, before the expiration of the time limit for filing an appeal in such a way that the contracting authority may become acquainted with its contents before the expiration of the time limit. The contracting authority is presumed to have been able to acquaint itself with the contents of the appeal before the expiration of the time limit for its filing, if the transmission of the appeal or a copy thereof was made before the expiration of the time limit for its filing by means of electronic communication. The above considerations also apply to deadlines for filing other letters, such as an application to join the appeal proceedings.

There is the general rule that the appellant shall transmit to the contracting authority an appeal filed in electronic form or electronic format, or a copy of such appeal, if filed in writing, before the expiration of the time limit for filing an appeal in such a way that the contracting authority may become acquainted with its contents before the expiration of the time limit.³⁰ The appellant is obliged, before the deadline for filing an appeal, to provide the contracting authority with the appeal in electronic form (with a qualified electronic signature) or an appeal in electronic format with a trusted signature – according to the form/format in which the appeal is submitted to the president of the National Chamber of Appeals.³¹

The appellant should provide the following documents: an appeal form, a proof of payment of the appeal fee in the required amount, proof of sending a copy of the appeal to the contracting authority and a document confirming the authorization to represent the appellant.

If the act of filing an appeal filed in electronic format is carried out by a representative of the economic operator, the representative should sign the appeal with his trusted signature and attach a power of attorney that also bears the trusted signature of the principal.³² Failure to attach the appropriate signature to the appeal constitutes a formal defect, subject to supplementation under Article 518 of the PPL.³³

4.3. Other legal solutions for the use of electronic tools in appeal proceedings

As mentioned earlier, due to the computerization of the procedures for awarding public contracts, the documents submitted during the tender are in electronic format or in electronic form. Before the hearing is scheduled the president of the National Chamber

³⁰ Article 514(2) of the PPL.

³¹ The order of 15 December 2022, KIO 3192/22, LEX no. 3505883.

³² The ruling of 13 March 2023, KIO 291/23, LEX no. 3508351.

³³ Judgment of the District Court in Warsaw of 20 October 2021, XXIII Zs 41/21, LEX no. 3285810.

of Appeal requests the contracting authority to immediately submit the documentation of the procurement proceedings in electronic format, saved on a computer data carrier in a manner that ensures the reading of electronic documents and information described and organized in accordance with the structure and naming methodology of electronic catalogs and documents, which allows the identification of individual documents of the proceedings and the separation of documents containing classified information or legally protected secrets. Documentation of procurement proceedings submitted in electronic form shall be transmitted on the following types of computer storage media: CD, DVD disc, USB media, USB portable drive.

In the course of the appeal proceedings it is possible to receive documents and letters from the National Chamber of Appeals using electronic communication tools. Letters in electronic format addressed by the National Chamber of Appeals or the president of the National Chamber of Appeals, in the course of the appeal proceedings, to the parties and participants in the appeal proceedings, shall be forwarded to the e-mail address indicated by the party.

Additionally, during the appeal proceedings, the president of the National Chamber of Appeals shall make the appeal file available to the parties and participants in the appeal proceedings at their request, to the electronic mail address, if the filing of the appeal is conducted entirely in electronic form.

In order to make it easier for the parties and other participants in the public procurement market to access information about the hearings and rulings, the Public Procurement Office has adopted several electronic tools available online: information on the course of appeal proceedings, search by reference, e-vocanda, information on decisions issued in camera and collection of decisions.³⁴

5. Digitization of complaint proceedings before the Public Procurement Court

As previously mentioned, the proceedings in the second instance are conducted before a judicial authority and are initiated by filing a complaint against the decision of the National Chamber of Appeals. For this reason, the procedure in the second instance can be described as a complaint procedure designed by the legislator only for disputes in the field of public procurement.

³⁴ National Chamber of Appeals, <https://www.uzp.gov.pl/kio/strona-glowna> (11.09.2023).

Litigation before the Public Procurement Court is generally not regulated by the PPL – Article 579(2) refers to the Code of Civil Procedure in the section on appeals, except for a few issues separately regulated by the PPL. By referring to the Code of Civil Procedure, certain electronic tool solutions specific to other civil proceedings will apply during a complaint procedure before the Public Procurement Court.

The complaint shall be lodged via the president of the National Chamber of Appeals. Under Article 580(2) of the PPL the complaint may be sent by mail or to the electronic delivery address referred to in Article 2(1) of the Electronic Delivery Law. The complaint cannot be sent directly to the Public Procurement Court. Sending the complaint directly to this court will be equivalent to compliance with the deadline if, and only if, within the deadline for filing the complaint the court sends it in accordance with its jurisdiction to the president of the National Chamber of Appeals.³⁵

5.1. General rules on civil litigation protocols

The legislator established the principle that *the minutes of a public hearing will be taken by recording the proceedings by means of a sound or image and sound recording device* and in writing, which depends on the equipment of the entity.³⁶ The protocol drawn up with the use of equipment recording sound or image and sound fully reflects the course of the activity and is consistent with reality. Such a record of the course of the court session, created with the help of techno digital logic, captures the statements and wording of the participants, which are not altered in any way by the recording clerk or any other person. The inability to record the proceedings of the hearing with the use of technical equipment does not justify the postponement of the hearing, but means that it must be recorded in the traditional manner.³⁷

Transcription of the minutes prepared by means of a sound or image and sound recording device is not an official document and does not constitute the basis for determining the proceedings of the hearing. Evidence of the hearing is the recording itself. If the minutes prepared by means of a sound or image and sound recording device do not allow, in the part covering the evidentiary action to determine its content, the court shall repeat the action to the appropriate extent.³⁸

³⁵ Order of the District Court in Gliwice of 14 September X Ga 228/10, ZPO 2011, no. 8, item 187.

³⁶ Article 157 (1) of the Code of Civil Procedure.

³⁷ Order of the Supreme Court of 26 August 2021, III PSK 93/21, LEX no. 3400438.

³⁸ Article 241 of the Code of Civil Procedure.

When raising an allegation of erroneous evaluation of evidence in an appeal, the complainant does not have to point to a specific passage in the audio or video recording of the taking of that evidence.³⁹

5.2. Access to court files and records and the information portals

The popular solution is to make the contents of minutes and letters available through the ICT system that handles court proceedings. According to Article 9 of the Code of Civil Procedure, parties and participants in the proceedings have the right to review the case file and receive copies or excerpts of the file. The contents of the minutes and letters may also be made available in electronic format through the information and communication system serving the court proceedings or any other information and communication system for providing access to such minutes or letters. The legislator has created special information portal courts in the district of each appellate court in the territory of the Republic of Poland, which is to make it easier for parties, professional attorneys as well as other persons authorized to view cases conducted by the court and has a direct impact on speeding up the recognition of cases.

The abovementioned information portal is nothing more than a portal offering litigants and their professional attorneys remote access to all information from court proceedings as found in software supporting court office work in cases heard in the district of a particular appellate court. On the portal you can find documents produced by the court, current information on the status of the case, the dates of hearings, minutes of hearings held and recordings of hearings and transcripts.

The establishment of an account is regulated by the Ordinance of the Minister of Justice of 26 April 2016 on the procedure for establishing and providing access to an account in the information and communication system supporting court proceedings.⁴⁰ A subject with access to the information portal is given a login and password to log in to the website. It should be emphasized that the use of the information portal does not involve any fees, does not require special software; the use of a web browser is sufficient. The obligatory condition for using the service is to consent to the processing of personal data. After passing the registration procedure and obtaining login credentials, and after registering a specific case in the portal, we gain access to the

³⁹ Resolution of the Supreme Court of 23 March 2016, III CZP 102/15, OSNC 2016, nos. 7-8, item 88.

⁴⁰ The Ordinance of the Minister of Justice of 26 April 2016 on the procedure for establishing and providing access to an account in the information and communication system supporting court proceedings, Journal of Laws 2016, item 637, as amended.

documents, including in particular minutes of hearings and recordings of e-protocols with the possibility of listening to them, as well as downloading them to the device. Transcriptions of the e-protocols are being made, making it easier to read the recordings and listen to the minutes. It is not necessary, as in the case of ordinary protocols, to ask the court with an appropriate request to record a CD of the e-protocol. The recordings can be listened to repeatedly and returned to their contents at any time, whenever the need arises.

5.3. Information systems as a tool for sending and receiving pleadings and letters

The ICT system can also be used for filing pleadings and other letters. According to the wording of Article 125(2)¹ of the Code of Civil Procedure, if a special provision so provides or an option has been made to file pleadings through the ICT system, pleadings and other letters in the case shall be filed only through the ICT system. The choice of filing pleadings or letters through the ICT system and the continued filing of these pleadings through this system is permissible if, for technical reasons on the part of the court, this is possible.

In light of the provisions of the Ordinance of the Minister of Justice of 10 October 2015 on the manner of filing pleadings through the ICT system supporting court proceedings,⁴¹ the filing of a letter by a user through the ICT system supporting court proceedings involves several stages. First, the user is authenticated, then the content of the letter is entered and attachments, if any, are attached. The letter is then affixed with an electronic signature. If the letter is subject to a fee and a specific provision does not provide otherwise, there is an irreversible initiation of the procedure for payment of the court fee by means of a mechanism provided by the ICT system ensuring identification of the fee payer. Immediately after filing the letter, the user obtains from the ICT system an electronic confirmation of the filing of the letter. The electronic confirmation of the filing of a letter is a set of data unambiguously indicating the letter being filed, the user filing it and the date on which this occurs. In light of the aforementioned regulation, a user is an individual who has set up an account in the ICT system supporting court proceedings.⁴²

⁴¹ The Ordinance of the Minister of Justice of 10 October 2015 on the manner of filing pleadings through the ICT system supporting court proceedings, Journal of Laws 2015, item 1783, as amended.

⁴² J. Parafianowicz [in:] *Code of Civil Procedure. Procedural Proceedings. Commentary Updated*, O. M. Piaskowska (ed.), LEX/el. 2023, article 125.

If a choice is made to file pleadings via the ICT system, the filing of a letter in paper form has no legal effect. In a situation where the timely filing of a letter via the ICT system has proved impossible, the provisions on restoration of the deadline shall apply in view of the fact that the failure to comply with the deadline was due to circumstances for which the party was not at fault. The filing of a statement by one of the parties on the choice of filing pleadings through the ICT system does not prejudice the need for the other participants in the proceedings to use the system. A statement of choice or resignation from the choice of filing pleadings through the ICT system shall be made through the system. The statement is binding only on the person who made it.

According to the wording of Article 131¹(1) of the Code of Civil Procedure, the court shall make service by means of an ICT system (electronic service) if the addressee has filed a letter via an ICT system or has chosen to file letters via an ICT system.⁴³ In the case of electronic delivery, the letter is considered delivered at the time indicated in the electronic acknowledgment of receipt of correspondence. In the absence of such confirmation, electronic delivery shall be considered effective 14 days after the date the letter is placed in the ICT system.⁴⁴ The above solutions imply a change in the method of delivery of correspondence from the court, that is, instead of the traditional delivery through the postal operator, it is envisaged to provide access to the letter (document), which the attorney can download from the ICT system.

In this case, the stage of physical delivery has been replaced by electronic delivery. So now it is up to the interested party to log in to the portal and thus learn about the content of the document, and importantly he can do so on any day (including holidays) and at any time. Failure to get acquainted with the document made available has certain negative procedural consequences. It is worth noting the opinion of the Supreme Court regarding possible difficulties in applying new technical and legal solutions. In the jurisprudence of the Supreme Court, the concept has been developed that during the period of introduction of significant changes in the manner of service of court pleadings, especially in their initial period, when these changes may cause significant difficulties of interpretation it is necessary to prudently place requirements on participants in the proceedings, including professional attorneys, to comply with procedural deadlines, for example, to file a request for the preparation and service of

⁴³ Order of the Supreme Court of 13 April 2018, I CZ 37/18, LEX no. 2498082.

⁴⁴ Article 131¹(2) of the Code of Civil Procedure.

a statement of reasons for the judgment. In such situations it is postulated to follow the principle of procedural loyalty.⁴⁵

In the mode of service in question, the key date is the date of placement of the letter in the information and communication system, and not the moment when it is read by the addressee, regardless of the date on which such placement takes place, and it is from this date (and not from the moment of reading the contents of the letter) that the time limit for taking any procedural action runs. In turn, after its expiration, regardless of whether the letter is read or not – it is assumed that it was effectively delivered to the addressee.⁴⁶

The mode of electronic service regulated by Article 131¹ of the Code of Civil Procedure was further clarified by the Ordinance of the Minister of Justice of 20 October 2015 on the mode and manner of electronic service.⁴⁷ The letter shall be served through the information and communication system that handles court proceedings in such a way that it is placed in the account from which the addressee filed the first letter in the case, unless a special provision provides otherwise. Electronic acknowledgment of the receipt of correspondence is transmitted to the court automatically, via the ICT system. Before authentication, the account user should be informed of the method and consequences of electronic delivery.

The presented provisions introduced into the Code of Civil Procedure related to the electronic filing of pleadings, as well as the service of court letters, including in the implementing regulations, are special provisions in relation to norms of a general nature. Such are considered to be Regulation (EU) No. 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market, and repealing Directive 1999/93/EC⁴⁸ for qualified services of registered electronic delivery.⁴⁹

In the future, pleadings will also be able to be filed at the court's electronic delivery address, as referred to in Article 2(1) of the Electronic Delivery Law⁵⁰ entered

⁴⁵ Order of the Supreme Court of 17 January 2023, II UZ 14/22, LEX no. 3510782; Supreme Court ruling of May 26, 2021, III CSKP 92/21, LEX no. 3219728.

⁴⁶ J. Parafianowicz [in:] *Code of Civil Procedure...*, article. 131(1).

⁴⁷ The Ordinance of the Minister of Justice of 20 October 2015 on the mode and manner of electronic service, consolidated text: Journal of Laws 2023, item 452.

⁴⁸ Regulation (EU) No. 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market, and repealing Directive 1999/93/EC, OJ 2014, L 257, pp. 73-114.

⁴⁹ T. Zyznowski [in:] *Code of Civil Procedure. Commentary*, vol. 1: *Articles 1-366*, T. Wiśniewski (ed.), Warsaw 2021, art. 131(1).

⁵⁰ Electronic delivery address – an electronic address, as referred to in Article 2 item 1 of the Act of 18 July 2002 on Providing Services by Electronic Means (Journal of Laws 2020, item 344) of an

in the database of electronic addresses referred to in Article 25 of this law, and in the absence of such an address, to the electronic delivery address associated with the qualified registered electronic delivery service from which the addressee filed the letter.⁵¹ Similarly, service will be made to the electronic delivery address according to the intention of Article 2(1) of the Electronic Delivery Law.⁵²

As a result of the provisions of the Electronic Delivery Law, all major procedures – administrative and judicial – will begin to see electronic delivery as the primary ongoing circulation of correspondence. This means that from the point of view of the parties to these proceedings and their attorneys, the era of paper registered mail will essentially come to an end. The existing method of creating letters (including printing them) and sending them (using the services of a postal operator) will change in favor of the introduction of the e-Correspondence application, which allows sending and receiving electronic correspondence, which is the equivalent of registered mail (registered mail or mail with return receipt).⁵³

6. Conclusion

The legal solutions presented in the paper, which allow the use of electronic tools in appeal and complaint proceedings, are a natural consequence of the acceptance years ago that the will of an individual can also be expressed by means of a document in electronic format. The advanced digitization of various types of public services has not omitted judicial and administrative proceedings. The use of electronic tools for communication – sending and receiving pleadings – is speeding up court proceedings and, in the future, may reduce the cost of judicial operations. The most popular legal solutions involve accessing court records and submitting pleadings through information portals – e-PUAP or by email.

When it comes to resolving disputes in the field of public procurement, it is noticeable that there is divergence in the regulation of appeal proceedings before the National Chamber of Appeals and complaint proceedings before the Public Procurement Court. Such discrepancies are a natural consequence of the transfer of jurisdic-

entity using a public registered electronic delivery service or a public hybrid service or a qualified registered electronic delivery service, allowing unambiguous identification of the sender or addressee of data sent under these services.

⁵¹ Article 125(5) of the Code of Civil Procedure, which will come into force on January 1, 2030.

⁵² Article 131²(1) of the Code of Civil Procedure, which will come into force on January 1, 2030.

⁵³ J. Gołaczyński, *Informatyzacja postępowania cywilnego. Od odrębności do modelu podstawowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2022, no. 5(57), pp. 145-179.

tion in the second instance to a general court and the use of ready-made solutions provided by the Code of Civil Procedure. It seems that in the future the differences in the electronic tools will diminish, especially after new regulations on mandatory addresses for service come into force. An interesting solution would be to connect the National Chamber of Appeals to the information portal specific to the Warsaw appellation area so that the parties to the proceedings could use a single ICT system during the first and second instance.

Bibliography

- Jerzykowski J. [in:] *Odwolanie i skarga w zamówieniach publicznych. Artykuły 505–590 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, article 508.
- Gołaczyński J., *Informatyzacja postępowania cywilnego. Od odrębności do modelu podstawowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2022, no. 5(57), <https://doi.org/10.26881/gsp.2022.s.06>.
- National Chamber of Appeals, <https://www.uzp.gov.pl/kio/strona-glowna>.
- Parafianowicz J. [in:] *Code of Civil Procedure. Procedural Proceedings. Commentary Updated*, O. M. Piaskowska (ed.), LEX/el. 2023, article 131(1).
- Wójcik P. [in:] A. Gawrońska-Baran et al., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, article 508.
- Zyznowski T. [in:] *Code of Civil Procedure. Commentary*, vol. 1: *Articles 1–366*, T. Wisniewski (ed.), Warsaw 2021, art. 131(1).

ALAN BEROUD¹

E-DZIAŁANIA W OBSZARZE WSPARCIA PRZEWOZU PASAŻERSKIEGO NA PRZYKŁADZIE SZYBKIEJ KOLEI MIEJSKIEJ W WARSZAWIE

ABSTRAKT: Artykuł podejmuje najważniejsze kwestie związane z przewozem pasażerskim w ramach zarówno szeroko, jak i wąsko definiowanego transportu miejskiego. Autor podjął wyzwanie przybliżenia charakterystyki przewozu pasażerskiego w mieście stołecznym Warszawie na przykładzie Szybkiej Kolei Miejskiej. W szczególny sposób odniósł się do problematyki związanej ze wzrostem znaczenia e-usług w ramach oferty formułowanej wobec pasażera ze strony przewoźnika. W tekście zarysowane zostały również e-perspektywy rozwoju przewozu pasażerskiego na przykładzie Szybkiej Kolei Miejskiej w Warszawie.

SŁOWA KLUCZOWE: kolej miejska, pasażerowie, transport, e-administracja

E-ACTIVITIES IN THE AREA OF PASSENGER TRANSPORT ASSISTANCE ON THE EXAMPLE OF THE RAPID URBAN RAIL IN WARSAW

ABSTRACT: The paper addresses the most important, key issues related to passenger transport as part of both broadly and narrowly defined urban transport. The author took up the challenge in the form of an approximation of the characteristics of passenger transport in the capital city of Warsaw on the example of the Rapid Urban Rail. In particular, he referred to the issues related to the growing importance of e-services as part of the offer formulated for the passenger by the

¹ Alan Beroud, Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o.

carrier. It also outlines prospects for the development of passenger transport on the example of the Rapid Urban Rail in Warsaw.

KEYWORDS: urban railway, passengers, transport, e-administration

1. Wstęp

Podstawą działalności każdego kolejowego przewoźnika pasażerskiego jest realizacja zgodnej z obowiązującymi przepisami usługi przewozu osób. Standardem jest, aby taka usługa świadczona była przede wszystkim w sposób bezpieczny, wygodny i dostępny dla pasażerów i pasażerek. Stąd też konieczne jest podejmowanie działań na rzecz poszerzenia dostępności usług i zwiększenia komfortu osób z nich korzystających. Niezbędne jest też prowadzenie stałego monitoringu realizowanych działań w analizowanym przez autora obszarze, nie wyłączając przy tym możliwości korzystania z usług niezależnych w tym względzie podmiotów. Wszystko to w celu osiągnięcia optymalizacji wyników przyjętych założeń, celów, jak również określonych i przypisanych tymże kryteriów.

W niniejszym artykule przeanalizowany zostanie stan – w tym dobre praktyki i perspektywy – e-działań mających wspierać pasażerów i pasażerki Szybkiej Kolei Miejskiej Sp. z o.o. w Warszawie. Jako punkt wyjścia do rozważań, poprzedzony dogłębną kwerendą naukową z wykorzystaniem dostępnych źródeł, jak również w ramach praktyki dnia codziennego, przyjęto następującą tezę: e-działania wspierające podróży powinny opierać się na przepływie informacji, pozwalającym pasażerom i pasażerkom zaplanować oraz odbyć podróż w pożądanym terminie, informacja pasażerska jest zaś równie ważna jak sama realizacja usługi przewozowej.

Niniejsze opracowanie, będące analizą przedmiotu badań, zostało przygotowane na podstawie doświadczeń własnych autora jako uczestnika rynku kolejowego, jak i materiałów źródłowych (przeglądu literatury przedmiotu). Prezentowany punkt widzenia odzwierciedla perspektywę menedżera zarządzającego Szybką Koleją Miejską Sp. z o. o. w Warszawie.

2. Szybka Kolej Miejska – kolej aglomeracyjna: geneza, charakterystyka

Szybka Kolej Miejska w Warszawie (SKM) jest aglomeracyjnym przedsiębiorstwem kolejowym świadczącym usługi przewozowe w obrębie m.st. Warszawy i okolicznych

miejsowości. SKM działa na zlecenie Zarządu Transportu Miejskiego (ZTM) i obsługuje linie naziemnej kolei miejskiej, a także uzupełnia sieć metra warszawskiego, łącząc centrum stolicy Polski z wybranymi jej przedmieściami oraz obrzeżami aglomeracji miejskiej.

SKM prowadzi działalność gospodarczą w zakresie usług transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym² oraz posiada ważną licencję nr WPO/109/2005, uprawniającą do wykonywania przewozów kolejowych osób. Aktualnie obsługuje pięć tras (linie: S1, S2, S3, S4, S40). SKM wraz z warszawskim metrem tworzy rozbudowaną sieć komunikacji miejskiej na terenie Warszawy, uzupełnioną usługami świadczonymi przez Koleje Mazowieckie, Warszawską Kolej Dojazdową, jak również linie autobusowe i tramwajowe. Pasażerowie i pasażerki SKM mogą korzystać z jednolitego (obejmującego także inne wymienione wcześniej środki transportu) systemu biletowego, zarządzanego przez ZTM. Na podstawie umowy w sprawie realizacji usług przewozowych środkami transportu zbiorowego (w tym przypadku pociągami SKM) zawartej pomiędzy m.st. Warszawa a SKM przewóz osób odbywa się na pięciu liniach aglomeracyjnych, ograniczonych stacjami Piaseczno, Pruszków, Sulejówek Miłosna, Otwock, Legionowo/Wieliszew, Radzymin. Istniejąca sieć transportowa jest stale modernizowana oraz w miarę potrzeb rozbudowywana wraz z rozszerzaniem się warszawskiej aglomeracji oraz wzrostem liczby ludności miasta. Istotnym problemem jest napływ uchodźców z Ukrainy, którzy obecnie stanowią już blisko 20% mieszkańców miasta. Wszystko to wpływa na przeciążenie sieci transportowych aglomeracji warszawskich. Generuje też konieczność przyspieszenia prac na rozwoju linii komunikacyjnych, co będzie skutkowało w przyszłości koniecznością pozyskania znacznych środków finansowych. Bez wsparcia ze strony władz państwowych, w szczególności zaś dedykowanych unijnych programów, przeżywające problemy finansowe samorządy, w tym również warszawski, nie będą w stanie stawić czoła tak definiowanym zadaniom.

3. Minimalne normy jakości obsługi i dobre praktyki

Zgodnie z postanowieniami art. 28 rozporządzenia nr 1371/2007/WE³, wymienionymi w załączniku III, Szybka Kolej Miejska posiada System Zarządzania Jakością gwarantujący określone normy jakości obsługi. System ten działa od początku utwo-

² Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003, nr 86, poz. 789.

³ Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiej i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, Dz.U. UE 2007, L 315/14.

rzenia spółki, a docelowo planowana jest jego nowelizacja z uwagi na obligatoryjność stosowania nowego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/782 z dnia 29 kwietnia 2021 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym⁴. Najistotniejsze obszary zidentyfikowane w systemie zarządzania jakością to:

- a) informacje i bilety;
- b) punktualność połączeń międzynarodowych i ogólne zasady dotyczące postępowania w przypadku przerwania połączeń;
- c) odwołania połączeń międzynarodowych, w przypadku SKM – odwołania połączeń krajowych o zakresie lokalnym;
- d) czystość taboru kolejowego i pomieszczeń stacji (jakość powietrza w wagonach, higiena urządzeń sanitarnych);
- e) badanie opinii klientów;
- f) obsługa skarg, zwroty opłat i odszkodowania za nieprzestrzeganie norm jakości usług;
- g) pomoc świadczona osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej zdolności ruchowej.

SKM w ramach wdrożonego systemu zarządzania jakością zdefiniowała wskaźniki jakości oraz katalog uchybień, które służą do monitorowania poziomu usług. Spółka zobowiązana jest do publikowania w systemie Europejskiej Agencji Kolejowej sprawozdania systemu zarządzania jakością w cyklu rocznym.

Urząd Transportu Kolejowego zalicza zaś do dobrych praktyk służących promowaniu korzystania z kolei w Polsce m.in.: prowadzenie otwartej, szerokiej polityki informacyjnej, w tym informowanie o nowych ofertach przewozowych i połączeniach, wykorzystanie wielu kanałów informacji – w tym internetu i aplikacji mobilnych – w celu dotarcia do jak najszerszej grupy potencjalnych pasażerów, a także wprowadzanie zintegrowanej oferty biletowej, pozwalającej na przesiadanie się z kolei na inne środki transportu i odwrotnie z wykorzystaniem jednego biletu, na wzór systemu ZTM w Warszawie, oraz zwiększanie liczby kanałów dystrybucji biletów.

4. Praktyczne problemy w realizacji informacji pasażerskiej

Wymienione wyżej dobre praktyki powinny być uwzględniane – podobnie jak to się już dzieje w przypadku warszawskiej SKM – także w planach i strategiach innych

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/782 z dnia 29 kwietnia 2021 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, Dz.U. UE 2021, L 172/1.

samorządowych przewoźników kolejowych. W przedstawionej w 2019 r. analizie systemu transportu miejskiego Urząd Transportu Kolejowego sceptycznie odnosił się zarówno do strategii, jak i proponowanych zmian:

Jednak nawet najlepszy plan albo strategia promowania kolei w województwie nie dojdzie do skutku, jeżeli brak jest właściwej współpracy pomiędzy organizatorem, operatorem (przewoźnikiem) i zarządcą infrastruktury, który realizuje modernizacje. Niestety, z analizy odpowiedzi samorządów na pytanie o jakość współpracy z zarządcą infrastruktury wynika, że często brak jest porozumienia i zrozumienia między nimi. Samorządy województw wskazują przede wszystkim na brak przepływu informacji ze strony zarządcy co do realizowanych prac modernizacyjnych, ich harmonogramu i ograniczeń ruchowych. Zarządy województw nie otrzymują na czas informacji niezbędnych do wprowadzania zmian i korekt w rozkładach jazdy, uruchamiania komunikacji zastępczej albo wymuszających zawieszania połączeń. Realizowane w ten sposób usługi publicznego transportu zbiorowego nie spełniają oczekiwań pasażerów, którzy narażeni są na częste zmiany albo ograniczenia w podróży. Powoduje to, że wybierają alternatywne środki transportu, w tym samochód, który w obliczu niepewności co do transportu koleją gwarantuje dotarcie do celu podróży. Zarządca infrastruktury powinien zapewnić właściwą komunikację i przepływ informacji z samorządami. Krytyczne uwagi pod adresem zarządcy infrastruktury powinny przełożyć się na poprawę funkcjonowania we wskazanych obszarach. Stworzenie polityki informacyjnej oraz odpowiednie planowanie prac przełoży się na wyższy poziom satysfakcji beneficjentów transportu kolejowego, czyli pasażerów⁵.

Wyraźnie rysuje się obraz problemów z komunikacją pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za przewóz pasażerski, co wpływa na tempo i jakość niezbędnych reform. Te ostatnie są realizowane nie tylko w celu wygenerowania przez firmę przewozową zysku, ale również w celu nadrzędnym, tj. w ramach misji na rzecz obywatela.

Na stronie internetowej PKP Polskie Linie Kolejowe SA możemy przeczytać, iż Szybka Kolej Miejska (podobnie jak inni przewoźnicy) korzysta z infrastruktury zarządzanej przez PKP PLK SA, których „podstawowy produkt to rozkład jazdy ułożony na zamówienie klienta [przewoźnika] [...]. wychodząc naprzeciw potrzebom Podróżnych udostępniamy również nasz gotowy produkt w formie Portalu Pasażera. [...] Dzięki wyszukiwarce połączeń, sieciowemu i plakatowemu rozkładowi jazdy na stronie internetowej dajemy możliwość dostępu do zawsze aktualnych danych”⁶.

⁵ Urząd Transportu Kolejowego, *Kolej w województwach – wykorzystanie i polityka transportowa*, Warszawa 2019, s. 49, <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/15443,Kolej-w-wojewodztwach-wykorzystanie-i-polityka-transportowa.html> (28.04.2023).

⁶ *Czym się zajmujemy*, prospekt informacyjny PKP PLK SA, <https://www.plk-sa.pl/o-spolce/o-pkp-polskich-liniach-kolejowych-sa/czym-sie-zajmujemy> (28.04.2023).

Niedawnym praktycznym testem funkcjonowania informacji pasażerskiej w PKP PLK SA okazała się korekta rozkładu jazdy wprowadzona 12 marca 2023 r., połączona z trwającą jednocześnie wielkich rozmiarów przebudową stacji Warszawa Zachodnia, którą to obsługują również pociągi Szybkiej Kolei Miejskiej. W czasie sytuacji kryzysowej, jak również bezpośrednio po usunięciu jej przyczyn w prasie lokalnej, ale także w mediach ogólnopolskich – ze względu na wagę problemu, który daleko wykraczał poza warszawską aglomerację – rozgorzała dyskusja. Strony przerywały się odpowiedzialnością, lecz – co trzeba przyznać – nie można było dostrzec chęci wypracowania takiego rozwiązania, aby w przyszłości zapobiegać podobnym problemom. I tak ogólnopolska „Rzeczpospolita” głosiła: „Po wprowadzeniu nowego rozkładu jazdy w niedzielę 12 marca nikt z pasażerów podróżujących w rejonie stolicy nie może być pewny, czy dojedzie do celu na czas”⁷. Inne ogólnopolskie medium – „Gazeta Wyborcza” – pisało:

Kryzysowa sytuacja na remontowanej stacji Warszawa Zachodnia zmusza spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe do ciągłych poprawek w rozkładzie jazdy. Po jego korekcie od niedzieli, 12 marca okazało się, że rozkopany z powodu modernizacji dworzec nie jest w stanie przyjąć 740 pociągów dziennie. Przed rozpoczęciem prac w 2020 r. przejeżdżało tędy ponad tysiąc składów. Teraz jednak nieczynne są trzy perony (3-5), a poza tym aż na trzech liniach – radomskiej, skierniewickiej i od strony Dworca Głównego kolejarze zostawili tylko po jednym torze. Powtarzają się pomyłki dyżurnych ruchu, którzy kierują pociągi niewłaściwą trasą – ostatni taki przypadek zdarzył się w piątek, 17 marca. Powoduje to lawinę opóźnień⁸.

Trudno w tym wszystkim dziwić się tym, dla których są dedykowane przewozy pasażerskie. Pasażerowie i pasażerki wielokrotnie zaś podnosili krytyczne głosy w sprawie informacji pasażerskiej, a konkretnie w kwestii treści wyświetlanych na elektronicznych tablicach zlokalizowanych na przystankach i stacjach PKP PLK SA. Zdarzało się bowiem, że prezentowane informacje były odmienne od komunikatów głosowych, a także nieprecyzyjne lub – w sytuacji narastających opóźnień pociągów – nieaktualizowane na bieżąco.

⁷ A. Woźniak, *Kolejowy chaos w Warszawie. Gigantyczne opóźnienia, wiele pociągów odwołanych*, <https://regiony.rp.pl/transport/art38129001-kolejowy-chaos-w-warszawie-gigantyczne-opoznienia-wiele-pociagow-odwolanych> (28.04.2023).

⁸ J. Osowski, *Rozkładowa wolta PKP. Nowa lista odwołanych pociągów i skróconych tras, by skończyć z chaosem w Warszawie*, <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,29572916,rozkladowa-wolta-pkp-plk-w-warszawie-nowa-lista-odwolanych.html> (28.04.2023).

5. Naczelny Sąd Administracyjny wobec problemów z Systemem Dynamicznej Informacji Pasażerskiej

Probleмами polskich przewozów pasażerskich często zajmowały się również sądy administracyjne. Zgodnie z ideą społeczeństwa obywatelskiego i konstytucyjną zasadą subsydiarności przepisy prawa stoją po stronie podróżnych. W tak definiowanych sprawach głos zabierał m.in. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA). W orzeczeniu z dnia 30 marca 2017 r. stwierdził: „Informacje o cenie biletu, rozkładzie jazdy, możliwościach przesiadek czy usługach dostępnych na pokładzie pociągu to kluczowe dane, niezbędne do odbycia podróży koleją. Równie istotne dla pasażerów są także informacje o relacji pociągu, godzinie odjazdu czy stacjach pośrednich”⁹.

Powyższe orzeczenie było efektem postępowania administracyjnego wszczętego przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego wobec PKP Polskich Linii Kolejowych SA, a dotyczyło nieprawidłowego funkcjonowania Systemu Dynamicznej Informacji Pasażerskiej m.in. na stacjach: Warszawa Wschodnia, Warszawa Stadion i Warszawa Zachodnia. W swojej decyzji z 2013 r. Prezes UTK uznał, że zarządca infrastruktury stosował bezprawne praktyki, które naruszają zbiorowe interesy pasażerów, tj. pozbawiają podróżnych aktualnej i wiarygodnej informacji o ruchu pociągów.

NSA, jak informuje Urząd Transportu Kolejowego, przyznał rację argumentom Prezesa UTK, który wyliczył stwierdzone przez PKP PLK SA naruszenia, w tym niespójność informacji wizualnej z informacją głosową, która utrudniała pasażerom korzystanie z transportu kolejowego. Sąd potwierdził, że PKP PLK SA dopuściły się stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, i zaznaczył, że rezultatem podejmowanych przez spółkę działań dotyczących uruchomionego systemu informacji pasażerskiej powinno być zapewnienie faktycznej dostępności informacji, zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych i o ograniczonej możliwości poruszania się.

6. Plan działań strategicznych w obszarze wsparcia pasażerów

Omówione powyżej zdarzenia oraz aktualne orzecznictwo sprawiają, że rośnie rola przewoźników i ich działań prowadzonych cyfrowo, wspierających pasażerów i pasażerki.

⁹ *Prawo do informacji jednym z najważniejszych praw pasażerów. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego*, <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/12825,Prawo-do-informacji-jednym-z-najwazniejszych-praw-pasazerow-wyrok-Naczelnego-Sad.html> (11.04.23); Wyrok NSA z 30.03.2017 r., sygn. II GSK 301/17.

Rzetelna i przemyślana informacja pasażerska pomaga bowiem zapewnić komfortową podróż i ugruntować pozytywne doświadczenia związane z transportem publicznym, zwiększając zaufanie do mobilności zbiorowej. Informacja pasażerska w komunikacji zbiorowej to nie tylko tradycyjny rozkład jazdy umożliwiający sprawdzenie godzin odjazdów pojazdów poszczególnych linii ze stacji i przystanków. Rozkłady jazdy Szybkiej Kolei Miejskiej są dostępne na stronach internetowych Warszawskiego Transportu Publicznego, w szklanych gablotach na przystankach i stacjach. Informacje o przyjazdach i odjazdach są również emitowane na elektronicznych tablicach oraz w formie głosowej z głośników. Podawane są również w komercyjnych aplikacjach (np. Google Maps, Jak dojadę itp.).

Rzeczywiście rozwój nowych technologii powoduje, że informacja pasażerska staje się istotnym narzędziem wsparcia, towarzyszącym podróżnemu na zaplanowanej przez niego trasie. Podróżni oczekują już nie tylko niezbędnych informacji, takich jak np. miejsce i pora odjazdu, ale też ważnych wskazówek, aby bez przeszkód dotrzeć do celu podróży. Informacja pasażerska jest więc jednocześnie zachętą do skorzystania z publicznego transportu zbiorowego, stąd wymaga szczególnej formy przekazu.

6.1. Elektroniczne rozkłady jazdy

Stosowanie wspomnianych w poprzednim akapicie papierowych rozkładów jazdy w przyszłości może zostać z powodzeniem zastąpione przez innowacyjne działanie na rzecz wsparcia pasażerów i pasażerek. Wdrożenie nowych tablic systemu informacji pasażerskiej, wykonanych w technologii tzw. papieru elektronicznego (e-papier), wpłynęłoby na zautomatyzowanie procesu aktualizacji rozkładów jazdy na stacjach i przystankach, przy których zatrzymują się pociągi SKM. Rozkłady jazdy wykorzystujące e-papier mogą być zmieniane centralnie z jednego miejsca w czasie rzeczywistym. Są podłączone do sieci i dzięki temu w przypadku zmiany rozkładu lub trasy nie ma potrzeby osobistego odwiedzania przystanków przez pracowników SKM i wymiany wydrukowanych na kartkach rozkładów, co zajmuje czas i angażuje zasoby kadrowe przewoźnika, jak to się dzieje obecnie.

Pozytywnym skutkiem dla pasażerów i pasażerek jest także możliwość bieżącego wyświetlania godziny odjazdu najbliższego pociągu w czasie rzeczywistym – tablica jest zasilana danymi z GPS. Elektroniczne rozkłady jazdy oprócz tego, że dostarczają aktualnych informacji, mają również inne zalety. W odróżnieniu od tradycyjnych monitorów zużywają bardzo mało energii. Ich baterie wystarczają na pracę bez zasilania nawet przez tydzień. Nie emitują też światła męczącego wzrok, jak również żadnych

przekazów komercyjnych czy gwałtownie zmieniających się obrazów i stanowią informację pasażerską w jej podstawowej formie.

6.2. Wymiana monitorów „V” w pojazdach

Jak ważna jest komunikacja poprzez środki elektroniczne w systemie obsługi ruchu pasażerskiego, nie trzeba nikogo przekonywać. To z monitorów umieszczonych w tramwajach, autobusach i wagonach kolejowych dowiadujemy się szeregu istotnych – z punktu widzenia przewozu pasażerskiego – rzeczy, w tym: kolejności przystanków, wystąpienia awarii, zatorów drogowych itp. Do obsługi tak zdefiniowanego systemu konieczny jest wielofunkcyjny, niezawodny sprzęt. Zarówno w dotychczas używanych typach pojazdów przeznaczonych do przewozów osób przez SKM (typy: 19WE, 27WE, 35WE), jak i w nowych, dostarczonych spółce w 2022 r. (typy 31WEba i 45WEa), znajdują się przestrzenie przeznaczone pod informację pasażerską lub reklamę. Są to ramki plakatowe oraz monitory. Monitory typu „V” zamontowane w starszych pojazdach wymagają wymiany. Ze względów technicznych i organizacyjnych powierzchnie te nie są obecnie w pełni wykorzystane. Jednym ze strategicznych działań na rzecz wsparcia pasażerów powinna być więc wymiana monitorów typu „V”, co umożliwiłoby przede wszystkim zapewnienie sprawnie działającej i bieżącej informacji pasażerskiej. Nowe pojazdy są wyposażone w nowoczesne monitory i dostęp do systemu pozwalającego na elastyczny tryb emisji reklam. W dotychczas posiadanych typach pojazdów (19WE, 27WE, 35WE) zostaną wyznaczone nowe miejsca na umieszczanie obligatoryjnej informacji pasażerskiej, tj. regulaminów porządkowych, informacji ZTM, przepisów i taryf oraz schematu połączeń.

6.3. Nowatorskie rozwiązania w systemie komunikacji elektronicznej z pasażerami na przykładzie strony internetowej SKM

Właściwie zaprojektowana witryna WWW stanowi często podstawową wizytówkę przewoźnika w sieci. Strona internetowa to często także pierwszy, najlepiej widoczny, dzięki spozycjonowaniu w wynikach popularnej wyszukiwarki, kanał komunikacyjny dostępny dla użytkowników szukających w sieci informacji na temat Szybkiej Kolei Miejskiej. Jest wiarygodnym źródłem wiedzy o spółce, w tym – co najważniejsze – o jej aktualnej ofercie. Strona internetowa musi być atrakcyjna wizualnie oraz spójna z systemem identyfikacji wizualnej przedsiębiorstwa. Powinna także być na wysokim poziomie merytorycznym. Działania w tym obszarze powinny być nakierunkowane

na maksymalizację wizualnej atrakcyjności oraz technologicznej nowoczesności witryny. Istotnymi elementami strony są także ograniczenie wykluczenia cyfrowego oraz zapewnienie pełnego i komfortowego dostępu do informacji pasażerskiej. Dlatego też strona powinna być dostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, umożliwiając im sprawne poruszanie się po witrynie.

6.4. Usługa tłumacza języka migowego online

Istotne znaczenie odgrywają usługi dla osób pozbawionych możliwości komunikacji głosowej, w tym zwłaszcza usługa tłumacza języka migowego online. Dostosowanie strony internetowej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, w tym świadczenie usługi wspomnianego tłumacza, stanowi obecnie minimalny standard w zakresie wsparcia wszystkich podróżnych. SKM od lat dba o zapewnienie najwyższej jakości i standardów w tym obszarze, czego dowodem są nagrody i wyróżnienia (m.in. Strona Internetowa bez Barrier, Strona Przyjazna dla Osób z Niepełnosprawnościami), które spółka otrzymywała w przeszłości. Jest to również jeden z elementów holistycznego podejścia SKM w zakresie dbania o prawo do równego dostępu do systemu transportu publicznego dla każdego podróżnego. Szybka Kolej Miejska zapewnia w ten sposób możliwość niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia, a w szczególności – dostępu do usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym.

6.5. Aplikacja mobilna i strona WWW z lokalizacją pojazdów

Innymi rozwiązaniami wychodzącymi naprzeciw oczekiwaniom pasażerów są aplikacja mobilna i strona WWW z lokalizacją pojazdów. Szybka Kolej Miejska jako pierwszy pasażerski przewoźnik kolejowy w Polsce uruchomiła w 2014 r. system służący do przekazywania informacji o opóźnieniach pociągów i utrudnieniach w ruchu, prowadzony w formie profilu na portalu Facebook pod nazwą „SKM Info” i na stronie WWW spółki, w karcie „Aktualne utrudnienia”. Podstawowym założeniem, na którym bazują obecnie przewoźnicy kolejowi, jest przede wszystkim możliwość udostępnienia użytkownikowi rzeczywistego położenia swoich pojazdów w trybie online. Sprawia to, że każda zainteresowana osoba widzi dokładnie, gdzie znajduje się pojazd, którym chciałaby odbyć podróż, i dzięki temu może np. oszacować czas potrzebny na dotarcie do stacji lub przystanku. Co więcej, istnieją również inne zaawansowane rozwiązania, które oferują dodatkowe informacje przy każdym pociągu, takie jak np. czas opóźnienia (jeśli w ogóle wystąpiło) czy boczny numer pojazdu. Ponadto wyżej wymienione

aplikacje pozwalają na całkowicie nieodpłatne przesyłanie różnorodnych komunikatów do użytkowników, np. o opóźnieniach, zmianach w kursowaniu lub rozkładzie jazdy czy utrudnieniach w ruchu. Stosując w przyszłości omówione powyżej rozwiązania techniczne, SKM z jednej strony zagwarantuje kompleksową informację pasażerom i pasażerkom korzystającym z komunikacji zbiorowej w Warszawie, z drugiej zaś – umocni wizerunek spółki jako jedynego w Polsce miejskiego (w odróżnieniu od samorządowych przewoźników operujących w województwach) przewoźnika kolejowego stanowiącego kluczowy komponent Warszawskiego Transportu Publicznego. Należy również zauważyć, że dane o bieżącym położeniu wszystkich pojazdów SKM w trybie online są oczekiwane jako przydatne narzędzie pracy dla pracowników dyspozytury ruchu spółki.

6.6. Digitalizacja zgłaszania usterek i awarii

Istotna z punktu widzenia przewozu pasażerskiego jest digitalizacja zgłaszania usterek i awarii. To e-działanie wspierające podróżnych, choć zasadniczo inne niż informacja pasażerska, pozwala na jak najszybsze udostępnianie taboru do przewozu osób po zaistniałych awariach. W Szybkiej Kolei Miejskiej procesy związane z utrzymaniem taboru są zdigitalizowane. Przyspiesza to obieg informacji, pozwala szybciej reagować na ewentualne problemy czy usterki, a w efekcie przekłada się na większą dostępność i niezawodność posiadanego taboru oraz wzrost jakości przewozów. Pracownicy obsługi pociągów (maszyniści i kierownicy oraz kierowniczkę pociągów) Szybkiej Kolei Miejskiej są wyposażeni w nowoczesne urządzenia mobilne z dostępem do systemu informatycznego IBM Maximo, co w zasadzie zrewolucjonizowało proces utrzymania taboru. Połączone z systemem urządzenia pozwalają m.in. na bezpośrednie zgłaszanie usterek w czasie rzeczywistym, razem z możliwością dołączenia zdjęcia lub filmu pokazującego zaistniałą nieprawidłowość. Takie powiadomienia natychmiast trafiają do właściwego działu zajmującego się utrzymaniem taboru. Przyspieszenie procesu zamawiania części zamiennych czy natychmiastowe wezwanie specjalistów odpowiedzialnych za naprawę danego elementu pojazdu przyczynia się do skrócenia czasu potrzebnego na wyeliminowanie problemu. Zastosowanie takich rozwiązań ma więc wpływ na komfort pracowników podczas wykonywania codziennych obowiązków, a finalnie odczuwają to także pasażerowie korzystający z połączeń SKM.

Warto również podkreślić, że urządzenia mobilne są lekkie i poręczne, zabezpieczone przed ewentualnymi uszkodzeniami w trakcie użytkowania, a docelowo mogą być wyposażone w wiele dodatkowych funkcjonalności. Ich stosowanie ma też walory

proekologiczne – zamiast dotychczas stosowanej formy papierowej obsługa pociągów dysponuje kompletem niezbędnej dokumentacji w formie elektronicznej.

7. Zakończenie

Omówione w artykule stan, wizja i perspektywy e-działań wspierających podróży korzystających z usług Szybkiej Kolei Miejskiej oraz argumenty uzasadniające stosowanie konkretnych rozwiązań na polu cyfrowym uzasadniają postawioną we wstępie tezę, że działania te powinny opierać się na przepływie informacji pomiędzy wszystkimi podmiotami zaangażowanym w obsługę ruchu pasażerskiego, w tym: właściwymi rzeczowo jednostkami administracji publicznej, instytucjami stanowiącymi logistyczne, choć niebędące częścią SKM zaplecze przewozów pasażerskich, czy też – w razie potrzeby – Strażą Ochrony Kolei, jak również innymi instytucjami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku pasażerom. Wszystko to w celu umożliwienia pasażerom i pasażerkom zaplanowania oraz odbycia podróży w pożądanym terminie i w jak najlepszych warunkach.

Przewoźnicy kolejowi mają wielką rolę do odegrania, zarówno jeśli chodzi o wspieranie i zapewnianie informacji pasażerskiej, jak i wprowadzanie kolejnych innowacyjnych rozwiązań, tak aby użytkownicy transportu zbiorowego otrzymywali czytelne i dostosowane do ich potrzeb informacje. Tym bardziej że właściwy dostęp do informacji jest niezwykle istotny podczas dłuższych podróży wiążących się z koniecznością zmiany środka transportu, co jest szczególnie częste również w obrębie dużych aglomeracji. Najlepszym tego przykładem jest aglomeracja warszawska. W założeniu autora niniejsza analiza problemowa ma stanowić inspirację dla innych podmiotów działających na rynku kolejowych przewozów pasażerskich, poruszona tematyka zaś może być rozwijana w innych publikacjach, np. dotyczących przewoźników kolejowych działających w województwach bądź na terenie całej Polski.

Bibliografia

- Bartuś S., *Nowoczesne systemy informacji pasażerskiej w pojazdach transportu zbiorowego na przykładzie miast polskich*, „Transport Miejski i Regionalny” 2014, nr 7, s. 31-36.
- Bojda K., Molecki B., *Internetowa informacja pasażerska*, „Transport Miejski i Regionalny” 2008, nr 6, s. 7-14.
- Bryniarska Z., Kędzior R., *Informacja pasażerska w publicznym transporcie zbiorowym*, „Transport Miejski i Regionalny” 2015, nr 6, s. 26-33.
- Burzec-Burzyńska E., Kłos Z., *Wykorzystanie środków informacji pasażerskiej w komunikacji miejskiej na przykładzie polskich miast*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2012, nr 21, s. 9-19.
- Czym się zajmujemy*, prospekt informacyjny PKP PLK SA, <https://www.plk-sa.pl/o-spolce/o-pkp-polskich-liniach-kolejowych-sa/czym-sie-zajmujemy>.
- Kos B., *System dynamicznej informacji jako informatyczne narzędzie udostępniania informacji pasażerom w publicznym transporcie zbiorowym*, „Marketing i Zarządzanie” 2016, nr 4(45), s. 147-158.
- Mezyk A., *Funkcjonowanie kolejowych przewoźców regionalnych w wybranych krajach UE oraz w Polsce*, „Technika Transportu Szynowego” 2014, nr 11-12, s. 23-32.
- Osowski J., *Rozkładowa wolta PKP. Nowa lista odwołanych pociągów i skróconych tras, by skończyć z chaosem w Warszawie*, <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,29572916,rozkladowa-wolta-pkp-plk-w-warszawie-nowa-lista-odwolanych.html>.
- Poliński J., *Informacja pasażerska na kolei*, Warszawa 2016.
- Prawo do informacji jednym z najważniejszych praw pasażerów. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego*, <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/12825,Prawo-do-informacji-jednym-z-najwazniejszych-praw-pasazerow-wyrok-Naczelnego-Sad.html>.
- Rynek kolejowy. Prawne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, M. Pawełczyk (red.), Warszawa 2017, *Biblioteka Ius Publicum*.
- Urząd Transportu Kolejowego, *Kolej w województwach – wykorzystanie i polityka transportowa*, Warszawa 2019, <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/15443,Kolej-w-wojewodztwach-wykorzystanie-i-polityka-transportowa.html>.
- Woźniak A., *Kolejowy chaos w Warszawie. Gigantyczne opóźnienia, wiele pociągów odwołanych*, <https://regiony.rp.pl/transport/art38129001-kolejowy-chaos-w-warszawie-gigantyczne-opoznienia-wiele-pociagow-odwolanych>.

INDEKS OSÓB

- Acemoglu Daron 218, 220, 225
Adamczyk Marcin Krzysztof 133
Adams Stephanie J. 121
Aho Esko 32
Al-Besher Abdulaziz 47
Albino Vito 157-158
Alexopoulou Sofia 275
Alexy Robert 276
Allessie David 57
Al-Omoush Khaled Saleh 231
Åström Joachim 275
Auleytner Aleksandra 199
Azoulai Loic 71
- Bae Brandtzaeg Petter 68
Balaji Venkatesan 108
Bar Gabriela 210-211
Baram Michael S. 172
Barlit A.Y. 244
Bartol Anna 81
Bashirahishize Germain 17
Bastard Benoit 21
Batorski Dominik 68-69, 275
Bel Germa 179
Belorgey Jean-Michel 20
Berardi Umberto 157-158
Berman Harold J. 24
Beroud Alan 10, 345
Berryhill Jamie 56
Bevir Mark 174
Bhamra Ran 174
Bicheno Scott 223
Biggs Simon 88
Birchem Nathalie 20
Blinova Hanna O. 243
- Błaś Adam 90
Błażewski Maciej 53, 90
Bochentyń Adam 139
Bodnar Adam 117, 121
Bogucki Olgierd 267
Bohdan Anna 111
Bojanowski Eugeniusz 125
Bondarenko R. V. 173
Borzov Serhii 183
Bottoms Anthony E. 156, 159
Broderick Andrea 115
Buffet François-Noël 14-20, 22
Bugowski Łukasz K. 115, 123
Burkle Frederick M. 177
Byrski Jan 193
- Calvino Italo 165
Canyon Deon V. 177
Castells Manuel 134
Cebera Agata 10, 87, 91, 124
Cera Rachele 113, 115
Chapelle Juliette 22
Chen Lijia 195
Chen Pingping 195
Chołodecki Mateusz 139
Chornous Andrii G. 243
Cifrić Ivan 156
Clarke Ronald 165-166
Clinard Marshall B. 161
Cohen O. 177
Colesca Sofia Elena 97
Colin Béatrice 22
Courtois Maïa 22-23
Coutu Diane L. 175
Cozens Paul 165

- Crawford Adam 160, 164
Cressey Donald R. 156
Czaplicki Kamil 89-90, 92, 96, 116
Czarnecka Marzena 135
Czarnik Zbigniew 111
Czarny Piotr 95
Czartoryska Małgorzata 304
Czech Marta 115, 123
Czepita Stanisław 267
Czynienik Łukasz 210
- Dangelico Rosa Maria 157-158
De Pasquale Patrizia 77
Dembczyńska Joanna 303
Demczuk Agnieszka Elżbieta 91
Denkenberger David 77
Desai Vyjayanti T. 226
Deursen Alexander J. A. M. van 68
Dijk Jan van 68 164
Dikhtiyevskiy V. P. 244
Dolnicki Bogdan 110
Drábková Tereza 140
Dudek Dariusz 58
Dudzik Sławomir 9-10, 50, 78, 265
Duit Andreas 173
Duniewska Zofia 110
Dyer Caroline 174
Dymiński Michał 58
Dziedziak Wojciech 265
Dzierżanowski Włodzimierz 117
- Eggers William D. 47, 157
Ejdys Joanna 97
Elston Thomas 179
- Fahlbruch Babette 172
Farrington John 72
Feiock Richard Clark 179
Feliksiak Michał 69, 92
Ferenc Dominik 58
Ferrer Mario 97
Ferri Delia 113
Filipowski Filip 218
Fina Valentina Della 113
Firlus Jakub Grzegorz 10, 107, 123
Flaga-Gieruszyńska Kinga 194
- Fredvang Marthe 88
Frigotto Maria Laura 176
Frischmann Brett M. 226
Fukuyama Francis 220
Fundowicz Sławomir 312
Furmanek Waldemar 275
Fyshchuk Iryna 10, 171
- Gabriel Maria 191
Gacek Paweł 143
Gaj Magdalena 139
Gajowniczek Tomasz 47
Ganczar Małgorzata 110
Garlicki Leszek 97, 283
Gawrońska-Baran Andrzej 333
Gervais Julie 18
Giddens Anthony 155, 161
Glez Damien 14
Goessling-Reisemann Stefan 175
Gołaczyński Jacek 194, 342
Gorazd Meško 163
Góral Jerzy 276
Grabara Janusz K. 49
Grabowska Marta 9, 29
Greene Michael 157
Grodzka Dorota 69, 275
Groß Thomas 254
Grove Kevin 174
Gruber Jacek 49
Grzybowski Tomasz 10, 263, 265-266, 268, 277
Guszcza James 157
Gutterman Alan S. 88
- Haeckel Ernst 159
Halaychik Corey 121
Hanusz Antoni 278
Haręza Adam 47
Harris Lucy 226
Hauser Roman 311
Hawrysz Liliana 125
Healy Ann Marie 174
Heaven Will Douglas 195
Hédon Claire 19
Hees Sander R.W. van 73
Heim Jan 68
Helsper Ellen J. 68

- Herbst Jan 81
 Hieronim (Hieronymos), arcybiskup Aten i całej Grecji 24
 Hollnagel Erik 175
 Hondeghem Annie 16
 Hornowski Tomasz 134
- Illich Ivan 156
- Jacobs Jane 157, 166
 Jacquin Jean-Baptiste 22
 Jan Paweł II (Jean Paul II), papież 24
 Janus Monika 313
 Jaśkiewicz Jacek 10, 263, 265-266, 268, 277
 Jaśkowska Małgorzata 144
 Jeffery C. Ray 165
 Jerzykowski Jarosław 332-333
 Jež Rogelj Mateja 174
 Joerges Christian 71
 Johnston David M. 178
 Jones Stephen 159
 Juściński Przemysław Piotr 194
- Kahn William A. 179
 Kajalidis Monika 57
 Kalicińska Agnieszka 273
 Kała Dariusz P. 317
 Karahasanovic Amela 68
 Kardasz Paweł 139
 Karlsson Martin 275
 Karpiuk Mirosław 142
 Kastelik-Smaza Agnieszka 10, 189
 Kawczyńska Monika 10, 281
 Kawka Inga 9-10, 24, 50, 67, 78, 265
 Kelm Hanna 135
 Kenig-Witkowska Maria 72
 Khaldun Ibn 161
 Kiełkowski Tadeusz 124
 Klicki Wojciech 59
 Kmieciak Zbigniew 92, 277
 Knypl Zenon 317
 Knysiak-Sudyka Hanna 124
 Koczur Wiesław 135
 Kondrashov Volodymyr 182
 Koniarska Magdalena 210
 Konieczny Piotr 193
- Konstantinović-Vilić Slobodanka 155-156
 Korycka-Zirk Milena 276-277
 Korzeniowska-Polak Agnieszka 142
 Kosicki Tomasz 10, 131
 Kostański Piotr 193
 Kostić Miomira P. 10, 153, 155-156
 Kościuk Dominik J. 142-143
 Kouroupetroglou Georgios 121
 Kowalczyk Marcin 58
 Kozera Łukasz 78
 Kozień Adam 88
 Kozuch Piotr 303
 Kruś Maciej 88
 Krzykowski Przemysław 142, 265
 Kuhlman Tom 72
 Kujawski Jan 69
 Kukoć M. 174
 Kumar Kailash 47
 Kuppusamy K.S. 108
 Kurowska-Tober Ewa 210
 Kwiatek Błażej 141-142
 Kwiatkowska Ewa M. 101
- Lai Luigi 207
 Laprus-Bałuka Tamara 139
 Law Florence 179
 Lebreton-Derrien Sylvie 21
 Lee Jik-Joen 88
 Lee Sang Keon 168
 Legendre Pierre 24
 Legeza E.O. 243
 Leheza Yuliia 10, 229
 Lemercier Claire 18
 Lentz Thierry 16
 Leveson Nancy G. 175
 Lin Zhijian 195
 Linnenluecke Martina 179
 Lipnicka Marta 134-135
 Lipnicki Artur 134-135
 Liżewski Bartosz 265
 Lubasz Dominik 195, 208
 Lucien Arnaud 23
- Łasak Katarzyna 117
 Łaszczyca Grzegorz 142
 Łoziński Jerzy 220

- Łuszczczyńska Maria 88, 90
MacDonald Jason B. 97
Macyszyn Daniel 57
Madiega Tambiana 194
Maguire Mike 156
Maj Marcin 50
Majer Tomasz 265
Malarewicz-Jakubów Agnieszka 89-90
Markiewicz-Hoyda Hanna 108, 113, 116
Masternak Marian 311-312
Matan Andrzej 142
Matczak Marcin 265-266
Mazur Zygmunt 49
McDonald Nick 175
McKay Henry D. 163-164
Mendyk-Krajewska Teresa 49
Mengès-Le Pape Christine 9, 13
Merchel Zbigniew 317
Merkel Angela 33
Mezick Jennifer 121
Mędrzycki Radosław 117
Miąsik Dawid 70
Michalak Arkadiusz 210
Michałowicz Adrianna 204
Mider Daniel 58
Miesenberger Klaus 121
Mikołajczyk Barbara 89-90
Mikuś Ornella 174
Mincewicz Wojciech 58
Misuraca Gianluca 57
Mohamad Yehya 121
Molnar Petra 17
Morawska Katarzyna 211
Morgan Rod 156
Morris Terence 158-159, 162
Możyłowski Piotr 312

Namysłowska Monika 208
Napoléon Bonaparte 16
Nemerets Vitaliy 183
Newman Oscar 166
Niemiec Andrzej 49
Nikolić-Ristanović Vesna 155
Niżnik-Dobosz Iwona 110, 254
Nodzak Agata 10, 301, 304

Noordt Colin van 57
Nordhaug Liv Marte 226
Nowak Jerzy S. 49
Nowakowski Michał 192, 203
Nurkse Ragnar 70

O'Flaherty Michael 204
Olszak Norbert 15
Olszanowski Jan 313
Omyła-Rudzka Małgorzata 98
Oręziak Bartłomiej 207
Osowski Jarosław 350

Palmisano Giuseppe 113
Parafianowicz Joanna 339, 341
Park Robert 162
Pascual Julia 18
Paton Douglas 178
Pelletier Willy 18
Petrović Borislav 163
Philippe Édouard 14
Piaskowska Olga Maria 339
Piątek Wojciech 313
Pieniążek Antoni 95-97
Pierścińska Aleksandra 81
Pierzecka Małgorzata 277
Pietrasz Piotr 90, 266
Piętaś Łukasz 70
Pinheiro Rómulo 176
Piszc Anna 139
Płoszaj Adam 68
Podrecki Paweł 193
Posłajko Robert 91
Posuszny Jerzy 111
Potakowski Paweł 317
Póltorak Nina 70
Prusak-Górniak Katarzyna 116, 118
Przyborska Katarzyna 48
Przybysz Piotr 317
Putnam Robert 160
Pyka Jan 220

Quinault-Maupoil Tristan 15

Rabiega-Przyłęcka Agnieszka 110
Rapcewicz Agnieszka 195

- Reid Sue Titus 157, 163
Reiner Robert 156
Ręgorowicz Marcin 193
Rhodes Rod 174
Robinson James A. 218, 220, 225
Rödl Florian 71
Rojszczak Marcin 59, 194
Röller Lars-Hendrik 220
Rose Pauline 174
Roszewska Katarzyna 113, 117-118, 122, 125
Ruczkowski Piotr 10, 78, 253-254
Ruth Matthias 175
Rzymowski Jakub 192
- Saas Claire 14
Sandorski Jan 88, 90, 125
Sanetra Walerian 70, 73
Santa Ricardo 97
Šaroch Stanislav 71
Sauret Jacques 18-19
Sawczyn Wojciech 142
Schaffer Axel 175
Scheerder Anique 68
Schneider Martin 175
Seatzu Francesco 113, 115, 117, 125, 127
Sendra-García Javier 231
Shakespeare William 165
Shaw Clifford R. 163-164
Sheppard Valerie A. 178
Shuibhne Niamh Nic 71
Sikora Alicja 72
Simón-Moya Virginia 231
Singer Morris 70
Siwanowicz-Suska Magdalena 57
Skibicki Rafał 210
Skoczny Tadeusz 139
Skoczylas Józef J. 317
Skóra Agnieszka 139, 141-142, 145, 265
Skwara Bartosz 145
Šmejkal Václav 71
Smith Bertha Dell 162
Sobolewski Maciej 57
Sokolewicz Wojciech 97-98, 283
Solow Robert M. 70
Sołtysińska Aleksandra 10, 325
Sparks Colin 68
Speare Rick 177
Spire Alexis 18
Stachowiak Małgorzata 117
Stahl Małgorzata 110
Staniszewska Lucyna 88
Stefaniuk Małgorzata 95-97
Stępień Adrian 273
Stępień Marcin Jan 199
Streit Ewelina 317
Summers Robert S. 265-266, 275
Surjit Paul 111, 120
Susałko Monika 203
Svensson Lars 71
Syp Szymon 139
Sytek Alicja 110
Szczepaniak Sylwester 123
Szczërba Aleksandra 277
Szelągowska K. 139
Szewc Tomasz 111
Szewczyk Marek 88
Szkurłat Adam 195
Szlachetko Jakub H. 139
Szostek Dariusz 194
Szot Adam 265
Szpor Grażyna 116
Szpyt Kamil 199
Szuma Jan 142
- Śledziwska Katarzyna 47
Śledzińska-Simon Anna 117, 121
Śliwa Renata 10, 50, 78, 215, 265
Świerczyński Marek 207
- Tang Kwong-Leung 88
Targosz Tomasz 193
Temple Jonathan 70
Tishchenkova I. O. 243
Tobiasz-Adamczyk Beata 123
Tobin Graham A. 178
Tomczyńska Wioleta 68, 92
Trevisan Filippo 108
Tuleja Piotr 95
Turchin Alexey 77
- Ubaldi Barbara 56-57

Vaccari Lorenzino 57
Vacchino Ollivier 16
Vandenabeele Wouter 16
Viechnicki Peter 47
Volkova Yuliia 10, 229

Waard Jaap De 164
Waddington Lisa 115
Wagenaar Hendrik 174
Wasyłów Jacek 49
Wattara B. M. 22
Waverman Leonard 220
Wegner Joanna 92
Weyerer Jan C. 172
Węglińska Justyna 97
Wierzbowski Marek 254, 311
Wiig Siri 172
Wilbrandt-Gotowicz Martyna 89-90, 92, 96,
137-141, 143-144
Wilga Dominik 58
Williams Peter W. 178
Wilson Elizabeth 156
Wilson Geoff A. 177
Wirth Louis 160, 162, 165
Wirtz Bernd W. 172
Wiśniewski Tadeusz 341
Witte Bruno de 70-71
Wojczyk Sebastian 134-135
Wojtuń Maciej 92
Woods David D. 175
Woźniak Adam 350
Woźniak-Jęchorek Beata 69

Wójcik Paweł 333
Wróbel Andrzej 70, 144
Wyrębek Henryk 49

Yesilada Yeliz 108
Young Mitchell 176

Zaborowska Agnieszka 139
Zbaraszewska Anna 88, 90, 125
Zielińska Kinga Sabina 9, 45
Ziemak Ewa Aleksandra 58
Ziemska Agnieszka 255
Zięba Damian 47
Zimmermann Marian 264
Ziółkowska Katarzyna 254
Zirk-Sadowski Marek 276
Zolli Andrew 174
Zubik Marek 97-98
Zyznowski T. 341

Żukowski Ludwik 111

Бараненко Р. В. 183
Вернадського В.І. 173
Гордієнко В. П. 173
Задорожна А. Ю. 183
Мальонкіна І. С. 173
Оніщенко М. Л. 173
Скрипін В. 183
Торяник В. В. 183
Чмирь А. Ю. 183

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>

