

# E-administracja

---

Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta  
administracja publiczna  
w Unii Europejskiej

---

REDAKCJA

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa

Krakow Jean Monnet Research Papers





# E-administracja

## **Krakow Jean Monnet Research Papers**

**1**

# E-administracja


**Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta  
administracja publiczna  
w Unii Europejskiej**

**REDAKCJA**


**Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa**



**Kraków 2022**

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

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

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

© Copyright by individual authors, 2022

Recenzja: dr hab. Agata Jurkowska-Gomułka, prof. WSiZ

Opracowanie redakcyjne: Patrycjusz Pilawski, Piotr Art

Projekt okładki: Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-673-9  
<https://doi.org/10.12797/9788381386739>

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

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

Projekt współfinansowany w  
ramach programu Unii Europejskiej  
Erasmus+ 

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](mailto:publishing@akademicka.pl)

Księgarnia internetowa: <https://akademicka.com.pl>

# SPIS TREŚCI

Słowo wstępne.....	7
--------------------	---

## CZĘŚĆ I

### E-ADMINISTRACJA Z PERSPEKTYWY PRAWA EUROPEJSKIEGO

SŁAWOMIR DUDZIK

Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych .....	13
----------------------------------------------------------------------------	----

MAGDALENA FEDOROWICZ

E-administracja nadzorcza na rynku finansowym UE a stabilność finansowa z perspektywy projektów rozporządzeń DORA i MiCA.....	29
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

MONIKA NIEDŹWIEDŹ

Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w świetle wytycznych Rady Europy .....	49
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

DAMIAN SZULC

Is the Central Register of Beneficial Owners a Reliable and Independent Source of Information? Different ways of Implementing the 4th and 5th AML Directives in Poland and Germany .....	69
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## CZĘŚĆ II

### CYFRYZACJA ADMINISTRACJI JAKO KATALIZATOR TRANSFORMACJI W KIERUNKU

#### ADMINISTRACJI OTWARTEJ, ODPOWIEDZIALNEJ I ŚWIADCZĄCEJ E-USŁUGI

#### DLA OBYWATELI

INGA KAWKA

Wdrożenie sieci 5G jako warunek rozwoju europejskich inteligentnych miast.....	91
--------------------------------------------------------------------------------	----

ADAM J. JAROSZ

Digitalizacja usług publicznych na przykładzie biletów komunikacji miejskiej .....	111
------------------------------------------------------------------------------------	-----

ALICJA SIKORA

Rozważania o koncepcji e-demokracji w unijnym porządku prawnym .....	127
----------------------------------------------------------------------	-----

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA

E-procurement and the Principle of Transparency in Public Procurement in the European Union .....	147
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

RENATA ŚLIWA

Regulatory Impact Assessment –

Retrospect Preview, Purpose, Consequences: Toward e-RIA..... 165

### **CZĘŚĆ III**

#### **AKTUALNE WYZWANIA CYFROWE DLA POLSKIEJ ADMINISTRACJI**

MARIUSZ GODLEWSKI

E-administracja w procesie inwestycyjnym. Elektroniczna forma składania wniosków w postępowaniu budowlanym – uwagi na tle ostatnich nowelizacji prawa budowlanego..... 185

TOMASZ GRZYBOWSKI

Granice cyfrowej kontroli podatnika na przykładzie zmian uszczelniających w VAT .... 203

MAŁGORZATA KOŻUCH

Czy e-postępowanie mediacyjne zwiększa odpowiedzialność administracji?..... 221

ELŻBIETA MAŁECKA

Wybrane aspekty wdrożenia i funkcjonowania e-administracji w Polsce na przykładzie Urzędu Transportu Kolejowego ..... 237

PIOTR RUCZKOWSKI

Elektroniczny tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji ..... 255

### **CZĘŚĆ IV**

#### **E-ADMINISTRACJA JAKO CZYNNIK ZWIĘKSZAJĄCY POTENCJAŁ ADMINISTRACJI**

#### **PUBLICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE I PAŃSTWACH STOWARZYSZONYCH ORAZ ORGANIZACJACH MIĘDZYNARODOWYCH**

ITAI APTER

International and EU E-Norm and Decision Making (E-Governance):  
Lessons for Public Administrations for the COVID-19 Era and Beyond..... 269

MIOMIRA P. KOSTIĆ

E-Public Policies and the Issue of Gender Equality..... 287

CHRISTINE MENGÈS-LE PAPE

Migration et e-administration en France..... 305

ONDREJ MITAL

The Impact of Social Media Use on E-communication Between Government  
and Public: The Case of Slovakia ..... 315

Indeks osobowy ..... 337



## SŁOWO WSTĘPNE

Celem priorytetowym Unii Europejskiej w ciągu ostatnich dziesięciu lat XXI w. było tworzenie bardziej inteligentnej Europy dzięki wspieraniu cyfrowej transformacji społecznej i gospodarczej i pełnemu wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych<sup>1</sup>. Z aktualnych dokumentów strategicznych UE wynika, że realizacja transformacji cyfrowej Europy pozostaje, obok transformacji ekologicznej, najważniejszym wyzwaniem dla UE. Zgodnie ze strategią przygotowaną na 5 lat (do 2025 r.) pt. *Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy*<sup>2</sup>, UE ma: 1) opracowywać, wprowadzać i stosować technologie przynoszące korzyści ludziom; 2) zapewniać rozwój uczciwej i konkurencyjnej gospodarki wykorzystującej technologie, produkty i usługi cyfrowe; 3) kształtować otwarte, demokratyczne i zrównoważone społeczeństwo. Ponadto kryzys spowodowany COVID-19 ukazał konieczność przyspieszenia cyfrowej transformacji UE. Jak zauważyła Komisja w komunikacie *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*<sup>3</sup>, pandemia COVID-19 wywołała

radykalną zmianę roli i postrzegania transformacji cyfrowej w naszych społeczeństwach i gospodarkach oraz spowodowała przyspieszenie tego procesu. Technologie cyfrowe są obecnie niezbędne w pracy, nauce, rozrywce, kontaktach towarzyskich, zakupach i w celu uzyskania dostępu do wszelkiego rodzaju usług – od świadczeń zdrowotnych po dostęp do kultury.

Realizacja założeń *Cyfrowego kompasu* ma prowadzić m.in. do transformacji cyfrowej usług publicznych. Cyfrowa modernizacja usług publicznych zakłada, że do

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.03.2010, KOM(2010) 2020 final, s. 13; Komunikat Komisji, *Europejska agenda cyfrowa*, Bruksela, dnia 19.05.2010 r., KOM(2010)245 final; Komunikat Komisji, *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, Bruksela, dnia 6.05.2015 r., COM(2015) 192 final.

<sup>2</sup> Komunikat Komisji, *Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy*, Bruksela, dnia 19.02.2020 r., COM(2020) 67 final, s. 1.

<sup>3</sup> Komunikat Komisji, *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, Bruksela, dnia 9.03.2021 r., COM(2021) 118 final, s. 2-3.

końca 2030 r. 100% najważniejszych usług publicznych świadczonych będzie online dla obywateli i przedsiębiorstw Unii; 100% obywateli Unii uzyska dostęp do dokumentacji medycznej (rejstry elektroniczne); 80% obywateli będzie mogło korzystać z rozwiązań w zakresie cyfrowej tożsamości.

Pierwszoplanowy charakter i znaczenie transformacji cyfrowej europejskiej administracji dla europejskiej gospodarki i społeczeństwa stał się powodem zorganizowania konferencji poświęconej tej problematyce przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego wraz z Instytutem Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie w dniach 12-13 maja 2021 r. Tematyka konferencji objęła analizę wdrożenia i funkcjonowania e-administracji w Polsce i w Europie, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu elektronicznej na otwartość, odpowiedzialność, a także na racjonalność i skuteczność administracji publicznej. Z procesu transformacji administracji pod wpływem technologii informacyjnych i komunikacyjnych wynikają jednak nie tylko korzyści, ale też zagrożenia. Konferencja została poświęcona obu tym aspektom. Przedmiotem dyskusji była również analiza i ocena prawnych, społecznych, politycznych i ekonomicznych podstaw działania e-administracji oraz uwarunkowań jej rozwoju. Ponieważ polska administracja publiczna funkcjonuje w europejskiej przestrzeni administracyjnej, refleksji naukowej poddano również problematykę e-administracji w UE i w innych krajach europejskich, w tym w państwach Partnerstwa Wschodniego i Bałkanów Zachodnich. Konferencja zorganizowana została w ramach realizowanego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego koordynowanego przez Profesora Sławomira Dudzika i dr hab. Inge Kawkę projektu Jean Monnet Module „E-administracja – europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”. Celem projektu jest m.in. upowszechnianie i pogłębianie wiedzy na temat wdrażania e-administracji w Europie wśród studentów, praktyków oraz naukowców. Organizowane w ramach projektu konferencje są okazją do zaprezentowania i przedyskutowania wyników badań naukowych oraz stanowią forum dyskusji na temat najlepszych praktyk dotyczących digitalizacji administracji w państwach członkowskich UE oraz krajach partnerskich. Wśród uczestników i prelegentów wystąpili przedstawiciele instytucji i sądów UE oraz naukowcy z siedemnastu uczelni polskich i ośmiu zagranicznych z: Francji, Bułgarii, Słowacji, Rumunii, Serbii, Albanii, Ukrainy i Izraela.

Niniejsza książka zawiera artykuły przygotowane na podstawie przedstawionych na konferencji referatów. Zebrane w monografii opracowania dotyczą bardzo szerokiego spektrum zagadnień związanych z cyfrową transformacją administracji publicznej w Europie. Analizują one e-administrację z perspektywy prawa europejskiego w tak ważnych dla funkcjonowania sektora publicznego oraz mających wpływ na obywateli

i przedsiębiorstwa dziedzinach jak: ochrona danych osobowych (Sławomir Dudzik), nadzór na rynku finansowym UE (Magdalena Fedorowicz), administracyjne prawo procesowe (Monika Niedźwiedź), ochrona przed terroryzmem i praniem brudnych pieniędzy (Damian Szulc). Ponadto cyfryzacja administracji jest w monografii przedstawiona jako katalizator transformacji w kierunku administracji otwartej, odpowiedzialnej i świadczącej e-usługi dla obywateli. Przedstawiono przede wszystkim kwestie związane z: rozwojem inteligentnych miast (Inga Kawka), elektronicznymi biletami komunikacji miejskiej (Adam J. Jarosz), e-demokracją w unijnym porządku prawnym (Alicja Sikora), zwiększaniem przejrzystości przy udzielaniu zamówień publicznych dzięki ich elektronicznej (Aleksandra Sołtysińska) oraz z wprowadzeniem elektronicznej oceny skutków regulacji (Renata Śliwa). Cyfryzacja stanowi również wyzwanie dla polskiej administracji. W monografii poruszono problemy dotyczące e-administracji w procesie inwestycyjnym (Mariusz Godlewski), granic cyfrowej kontroli podatnika na przykładzie zmian uszczelniających w VAT (Tomasz Grzybowski), rozwiązań cyfrowych w działalności Urzędu Transportu Kolejowego (Elżbieta Małecka) oraz elektronicznego tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Piotr Ruczkowski). Ostatnia część opracowania dotyczy e-administracji jako czynnika zwiększającego potencjał administracji publicznej w państwach członkowskich UE i państwach stowarzyszonych oraz na szczeblu międzynarodowym. Przedstawiono w niej wpływ elektronicznej administracji na stanowienie prawa oraz podejmowanie decyzji przez organizacje międzynarodowe (Itai Apter), na politykę równości płci w Serbii (Miomira P. Kostić), na politykę migracyjną we Francji (Christine Mengès-Le Pape) oraz wykorzystanie mediów społecznościowych w komunikacji elektronicznej między rządem a społeczeństwem na Słowacji (Ondrej Mital).

Pragniemy podziękować wszystkim uczestnikom konferencji za aktywny udział, autorom artykułów zwartych w niniejszej książce za ich przygotowanie, a także członkom Komitetu Organizacyjnego Konferencji za trud włożony w jej organizację.

Monografia adresowana jest do badaczy zajmujących się administracją, prawem administracyjnym i europejskim, praktyków: sędziów, prokuratorów, urzędników państwowych, adwokatów i radców prawnych oraz studentów prawa, administracji i ekonomii. Mamy nadzieję, że pozwoli to poszerzyć wiedzę na temat cyfryzacji administracji w Polsce i Europie oraz zachęci czytelników do dalszych studiów w tej dziedzinie.

*Sławomir Dudzik*

*Inga Kawka*

*Renata Śliwa*



# CZEŚĆ I

## E-ADMINISTRACJA Z PERSPEKTYWY PRAWA EUROPEJSKIEGO



SŁAWOMIR DUDZIK<sup>1</sup>

## PODSTAWY PRAWNE DZIAŁANIA E-ADMINISTRACJI A OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH

**ABSTRAKT:** Rozwój nowoczesnej e-administracji zakłada przetwarzanie (w tym zbieranie, utrwalanie i wykorzystywanie) coraz większej ilości danych, w tym danych osobowych. Mają one służyć optymalizacji różnego rodzaju procesów zachodzących wewnątrz aparatu administracyjnego, jak i usprawniać działanie administracji na zewnątrz, w tym w zakresie świadczonych usług publicznych. Dane osobowe podlegają jednak szczególnej ochronie prawnej. Celem artykułu jest zatem odpowiedź na pytanie, w jaki sposób ta szczególna ochrona wpływa na kształtowanie się podstaw prawnych działania administracji publicznej, w tym e-administracji. Rozważania dotyczą zasady legalności w działaniu administracji publicznej w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. Autor wykazuje, że zarówno czynności władcze, jak i czynności o charakterze niewładczym, w tym czynności materialno-techniczne w zakresie, w którym obejmują przetwarzanie danych osobowych, wymagają szczególnej, dostatecznie skonkretyzowanej podstawy prawnej zawartej w aktach rangi ustawowej. Podstawy takiej nie mogą stanowić zaś ogólne normy dotyczące zadań lub ogólnych kompetencji w zakresie czynności niewładczych, a także akty stosowania prawa (np. porozumienie administracyjne, polecenie służbowe lub decyzja administracyjna). Kompetencja administracji publicznej do przetwarzania danych osobowych nie może być również domniemywana.

**SŁOWA KLUCZOWE:** e-administracja, ochrona danych osobowych, RODO, zasada legalności

---

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Sławomir Dudzik, kierownik Katedry Prawa Europejskiego, Uniwersytet Jagielloński, <https://orcid.org/0000-0001-7726-8978>.

**LEGAL BASES OF E-ADMINISTRATION ACTIVITIES AND PERSONAL DATA PROTECTION**

**ABSTRACT:** The development of modern e-administration involves the processing (including collection, recording and use) of an increasing amount of data, including personal data. They are to be used to optimize various types of processes taking place within the administrative apparatus, as well as to improve the external operations of administration, including in the field of public services. However, personal data is subject to special legal protection. The aim of the article is therefore to answer the question of how this special protection influences the shaping of the legal basis for the operation of public administration, including e-administration. The considerations concern the principle of legality in the operation of public administration with regard to the processing of personal data. The author shows that both imperative and non-imperative activities, including material and technical activities to the extent that they include the processing of personal data, require a specific, sufficiently concrete legal basis contained in the acts of a statutory rank. Such a basis cannot be constituted by general norms regarding tasks or general competences in the field of non-executive activities, as well as the application of acts of law (e.g. administrative agreement, official order or administrative decision). The competence of public administration to process personal data cannot be presumed either.

**KEYWORDS:** e-administration, personal data protection, GDPR, legality principle

## 1. Wprowadzenie

Realizacja interesu publicznego (lub w innym ujęciu – dobra wspólnego) przez administrację, w tym zaspokajanie różnorodnych potrzeb zarówno społeczeństwa jako całości, jak i poszczególnych jednostek, wymaga często po stronie administracji operacji z użyciem danych osobowych, a więc wszelkiego rodzaju informacji o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej<sup>2</sup>. Jest to szczególnie widoczne w przypadku korzystania przez administrację z technologii cyfrowych, które umożliwiają w niespotykanej jeszcze kilkadziesiąt lat temu skali przetwarzanie danych osobowych (jak określa to ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych) „w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany” oraz przetwarzanie „w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających

---

<sup>2</sup> Definicję danych osobowych zawiera art. 4 pkt 1 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE 2016, L 119, s. 1 ze sprost. – dalej: RODO.



stanowić część zbioru danych”<sup>3</sup>. Rozwój nowoczesnej e-administracji zakłada zatem przetwarzanie (w tym zbieranie, utrwalanie i wykorzystywanie) coraz większej ilości danych, w tym danych osobowych. Mają one służyć optymalizacji różnego rodzaju procesów zachodzących wewnątrz aparatu administracyjnego, jak i usprawniać działanie administracji na zewnątrz, w tym w zakresie kształtowania i realizacji polityk publicznych oraz świadczonych usług publicznych<sup>4</sup>.

Potrzeba przetwarzania danych osobowych przez administrację publiczną zderza się jednak ze szczególną ochroną tych danych przewidzianą już w normach rangi konstytucyjnej. Dobro, jakim są dane osobowe, tak pożądane i niezbędne w działaniu współczesnej administracji, jest równocześnie obwarowane różnego rodzaju szczególnymi wymogami i obostrzeniami co do jego wykorzystania.

Celem opracowania jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób szczególna ochrona danych osobowych wpływa na kształtowanie się podstaw prawnych działania administracji publicznej, w tym e-administracji. Szczególny nacisk chciałbym położyć przy tym na te obszary działania administracji, w których w tradycyjnym ujęciu związanym z administracją prawem jest (było?) „luźniejsze”. Chodzi tu o działanie niewładcze, działania faktyczne, w tym organizatorskie i materialno-techniczne.

## 2. Zasada legalności w działaniu administracji publicznej

Niekwestionowaną zasadą w warunkach demokratycznego państwa prawnego jest to, że całość działań administracji publicznej powinna posiadać odpowiednią podstawę prawną wyrażoną w ustawie. To prawo upoważnia i zobowiązuje zatem administrację do działania oraz tworzy ramy, w których działalność ta może się odbywać<sup>5</sup>. Zasada legalizmu (legalności, praworządności) w działaniach administracji publicznej obecna jest przy tym zarówno w prawie pierwotnym Unii Europejskiej (dalej: UE), jak i w polskiej Konstytucji<sup>6</sup>. W tym ostatnim akcie zasadę tę statuuje art. 7, zgodnie z którym „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

<sup>3</sup> Art. 2 ust. 1 RODO.

<sup>4</sup> Zob. szerzej np.: *Exploring Digital Government Transformation in the EU: Understanding Public Sector Innovation in a Data-driven Society*, G. Misuraca, E. Barcevičius, C. Codagnone (red.), Luxembourg 2020, s. 43-58 oraz A. Bouhend et al., *State-of-play Report on Digital Public Administration and Interoperability 2020*, Luxembourg 2020, s. 7-18.

<sup>5</sup> Zob. szerzej np. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), LEX/el. 2021, art. 7; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 101-102.

<sup>6</sup> Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

W przypadku prawa unijnego należy zwrócić uwagę w szczególności na katalog wartości, na których opiera się UE (art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>7</sup>), wśród których znajduje się m.in. odwołanie do państwa prawnego, którego elementem składowym jest zasada praworządności<sup>8</sup>. Źródeł tej ostatniej zasady można poszukiwać również w art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE, który stanowi, że „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”. Z zasadą praworządności ściśle wiąże się również uregulowane w art. 41 Karty praw podstawowych UE<sup>9</sup> prawo do dobrej administracji<sup>10</sup>. Przyjęty przez Parlament Europejski w 2001 r. Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej wskazuje wprost w art. 4 (zatytułowanym „Zasada praworządności”), że

Urzędnik działa zgodnie z prawem oraz stosuje przepisy i procedury określone w aktach prawnych Unii Europejskiej. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi<sup>11</sup>.

Jak słusznie podnosi się w literaturze, związanie administracji publicznej prawem jest jednak kwestią złożoną. Różnice co do kształtu tego związania mogą ujawniać się w zależności od sfery działania administracji oraz zastosowanych form (typów) działania<sup>12</sup>. Związanie to jest najpełniejsze w sferze zewnętrznej w ramach działań o charakterze władczym. W przypadku wydawania przez administrację aktów prawnych (zarówno normatywnych, jak i indywidualnych) skierowanych do jednostek i innych podmiotów niepodporządkowanych przepisy ustawowe powinny zatem szczegółowo i wyczerpująco określać zarówno kwestie materialno-prawne, jak i proceduralne i ustrojowe związane z danym działaniem<sup>13</sup>. Inaczej kwestia związania administracji

<sup>7</sup> Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE 2016, C 202, s. 1 – dalej: TUE.

<sup>8</sup> P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, art. 7.

<sup>9</sup> Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE 2016, C 202, s. 389 – dalej: KPP.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2012, s. 27-32.

<sup>11</sup> Treść Kodeksu jest dostępna na stronie internetowej: <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510> (26.01.2022).

<sup>12</sup> E. Olejniczak-Szałowska [w:] *Pravo administracyjne. Pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2019, s. 148.

<sup>13</sup> Zob. szerzej: K. Ziemiński, *Przesłanki, treść i rodzaje aktów normatywnych administracji publicznej. Akty powszechnie obowiązujące stanowiące przez administrację rządową* [w:] *System prawa administra-*

publicznej prawem kształtuje się odnośnie do podejmowanych w sferze zewnętrznej działań niewładczych, w tym różnego rodzaju działań organizatorskich. Przyjmuje się, że koniecznym minimum jest tutaj oparcie się administracji na normach prawa ustrojowego określających przynajmniej kompetencje organów do działania (względnie także zadania tych organów)<sup>14</sup>. Ustawowa norma kompetencyjna jest również wystarczającą podstawą działań administracji publicznej podejmowanych w sferze wewnętrznej, a więc względem adresatów podporządkowanych organizacyjnie. W tej ostatniej sferze istotną rolę odgrywają przy tym również akty kierownictwa wewnętrznego, takie jak uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów (art. 93 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>15</sup>.

### 3. Podstawy prawne przetwarzania danych osobowych przez administrację publiczną

Dane osobowe korzystają z daleko idącej, szczególnej ochrony prawnej zarówno w unijnym, jak i polskim porządku prawnym. Na poziomie traktatowym ochronę taką statuuje wprost art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>16</sup> oraz art. 8 KPP, przy czym ust. 2 zdanie pierwsze tego ostatniego artykułu stanowi, że „Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą”. W przypadku polskiej Konstytucji przyjmuje się, że ochronę taką przewiduje art. 51 Konstytucji. Chociaż przepis nie odwołuje się *explicite* do danych osobowych, to odwołanie się w jego treści do pojęcia informacji dotyczących danej osoby z pewnością obejmuje także dane osobowe w rozumieniu art. 4 pkt 1 RODO (w literaturze wskazuje się, że pojęcie informacji dotyczącej danej osoby jest szersze od pojęcia danych osobowych)<sup>17</sup>.

---

cyjnego, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2013, s. 109-125; idem: *Indywidualny akt administracyjny – jego istota* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5, s. 151-218.

<sup>14</sup> Zob. szerzej: A. Błaś, *Niewładcze formy działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5, s. 226-229; E. Olejniczak-Szałowska [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2019, s. 149.

<sup>15</sup> L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, s. 77-83. A. Błaś, *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5, s. 280-294.

<sup>16</sup> Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE 2016, C 202, s. 47 – dalej: TFUE.

<sup>17</sup> Zob. M. Wild [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, art. 51. Oba pojęcia zdaje się natomiast utożsamiać ze sobą M. Florczak-Wątor. Zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, art. 51. Zob. także: R. Piotrowski, *Prawo do prywatności i ochrony*

Wśród gwarancji ochrony autonomii informacyjnej jednostki znajdujemy tam m.in. adresowany, jak się wydaje, przede wszystkim do władz publicznych zakaz nakładania obowiązku ujawniania informacji dotyczących danej osoby na innej podstawie niż ustawowa (art. 51 ust. 1 Konstytucji), zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne (tutaj już władze publiczne występują *explicite*, jako adresat tej normy konstytucyjnej) informacji o obywatelach, które nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji), oraz nakaz prawodawczy, zgodnie z którym zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji powinna określać ustawa (art. 51 ust. 5 Konstytucji).

Z powyższych regulacji wynika w szczególności, że w świetle regulacji traktatowej i konstytucyjnej wszelkie operacje na danych osobowych dokonywane przez administrację publiczną powinny posiadać podstawę ustawową (wymóg formalny). Odwołanie do podstawy ustawowej mieści w sobie przy tym zarówno krajowe przepisy ustawowe, jak i akty pierwotnego (art. 91 ust. 2 Konstytucji) i wtórniego (art. 91 ust. 3 Konstytucji) prawa UE. Tym samym wykluczyć należy w tym zakresie akty niższego rzędu, takie jak rozporządzenia krajowe i akty prawa miejscowego<sup>18</sup>. Przepisów tych aktów nie można w szczególności traktować jako uzupełniających (szczegółowych) w rozumieniu art. 6 ust. 3 akapit drugi RODO<sup>19</sup>, albowiem zawarty w tym ostatnim przepisie RODO zakres odesłania do krajowych przepisów szczegółowych jest bardzo szeroki i wprost wkracza w materię zastrzeżoną w polskim porządku prawnym dla ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Regulacje szczegółowe z art. 6 ust. 3 akapit drugi RODO dotyczyć mogą bowiem m.in. ogólnych warunków zgodności z prawem przetwarzania przez administratora, rodzaju danych podlegających przetwarzaniu, osoby, której dane dotyczą itd. Regulacja ustawowa powinna zapewniać przy tym (jak ujmuje to prawo UE) rzetelność, celowość i zasadność przetwarzania danych (prawo UE), a w świetle polskiej Konstytucji – spełniać test „niezbędności w demokratycznym państwie prawnym” (wymogi materialne). Zakłada on przy tym uwzględnienie w tym

---

*danych osobowych jako wartości konstytucyjne [w:] Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, A. Mednis (red.), Warszawa 2016, s. 17 i n.

<sup>18</sup> Tak m.in. A. Nerka, M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, M. Sakowska-Baryła (red.), Warszawa 2018, s. 162.

<sup>19</sup> Odmiennie: M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Proces przetwarzania danych osobowych i jego legalizacja w sektorze publicznym [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018, s. 60. Autorzy ci, dopuszczając uzupełniająco akty niższego rzędu, jako podstawę przetwarzania danych osobowych przez administrację publiczną, wskazują jednak, że „sam cel i obowiązek działania nałożony na ADO musi być wyprowadzony z przepisów rangi ustawy”. Zob. także: M. Sakowska-Baryła, *Specyfika stosowania RODO przez organy i podmioty publiczne*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 23 (dodatek), s. 30-33.

zakresie także konstytucyjnie chronionych interesów (wartości) wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>20</sup>. Wszelkie ograniczenia w zakresie ochrony danych osobowych (autonomii organizacyjnej jednostki) powinny zatem nie tylko zostać ustanowione w ustawie, ale także być konieczne dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a także respektować zakaz naruszenia istoty tego prawa.

Szczegółowe wymogi w zakresie legalności przetwarzania danych osobowych w państwach członkowskich UE zawiera RODO<sup>21</sup>. Zgodność przetwarzania z prawem została zaliczona tam do podstawowych zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych [art. 5 ust. 1 lit a) RODO]. RODO wskazuje pięć podstaw dopuszczalności przetwarzania (przesłanek legalności przetwarzania) danych osobowych, które potencjalnie mogą znaleźć zastosowanie w działaniu administracji publicznej. Należą do nich:

- a) zgoda osoby, której dane dotyczą [art. 6 ust. 1 lit. a) RODO],
- b) niezbędność przetwarzania do wykonania umowy lub podjęcia żądanych przez zainteresowanego działań na etapie przedkontraktowym [art. 6 ust. 1 lit. b) RODO],
- c) niezbędność przetwarzania do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze [art. 6 ust. 1 lit. c) RODO],
- d) niezbędność przetwarzania do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej [art. 6 ust. 1 lit. d) RODO],
- e) niezbędność przetwarzania do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi [art. 6 ust. 1 lit. e) RODO].

Konkretyzacja obowiązku prawnego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. c) RODO, jak i zadań realizowanych w sferze publicznej [art. 6 ust. 1 lit. e) RODO] powinna nastąpić w prawie UE lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega ad-

<sup>20</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17.06.2008 r., K 8/04, OTK-A 2008, nr 5, poz. 81.

<sup>21</sup> Materiałny zakres zastosowania RODO wskazuje art. 2 RODO. Należy zaznaczyć, że art. 2 ust. 2 RODO przewiduje wprawdzie pewne wyłączenia z zakresu stosowania RODO w odniesieniu do niektórych działań organów państwowych, jednak wyłączenia te (wyjątki od szerokiej definicji zakresu stosowania RODO zawartej w art. 2 ust. 1 RODO) „należy interpretować w sposób zawężający” (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 9.07.2020 r. w sprawie C272/19, VQ przeciwko Land Hessen, EU:C:2020:535, pkt 68). W ww. wyroku TS wskazał ponadto, że: „W związku z tym okoliczność, że dana działalność należy do państwa czy organu publicznego, nie wystarczy, aby wyjątek ten mógł być automatycznie stosowany do takiej działalności. Konieczne jest bowiem, aby działalność ta zaliczała się do tych rodzajów działalności, które są wyraźnie wymienione w tym przepisie, lub aby mogła zostać zaliczona do tej samej kategorii co owa analizowana działalność” (pkt 70 wyroku w sprawie C-272/19).

ministrators (art. 6 ust. 3 RODO). Szczegółowe wskazania co do treści upoważnienia ustawowego w tym zakresie zawiera art. 6 ust. 3 akapit drugi RODO.

W przypadku administracji publicznej wyłączona jest możliwość legalizacji przetwarzania danych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) RODO, a więc przetwarzania niezbędnego do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią<sup>22</sup>. Przepis ten dotyczy bowiem wyłącznie interesów administratorów z sektora prywatnego<sup>23</sup>. Wynika to wprost z treści art. 6 ust. 1 akapit drugi RODO, zgodnie z którym art. 6 ust. 1 lit. f) RODO „nie ma zastosowania do przetwarzania, którego dokonują organy publiczne w ramach realizacji swoich zadań”. W literaturze jest wprawdzie wyrażany pogląd, że organy publiczne mogą korzystać z przesłanki z art. 6 ust. 1 lit. f) RODO poza zadaniami realizowanymi w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi<sup>24</sup>, nie wydaje się on jednak trafny. Jak wskazuje motyw 47 RODO,

Ponieważ dla organów publicznych podstawę prawną przetwarzania danych osobowych powinien określić ustawodawca, prawnie uzasadniony interes administratora nie powinien mieć zastosowania jako podstawa prawna do przetwarzania, którego dokonują organy publiczne w ramach realizacji swoich zadań.

Podkreślić należy, że administracja publiczna, zgodnie z zasadą legalizmu, nie może podejmować żadnych innych działań niż te, które zostały przewidziane w ustawie, w tym w przepisach kształtujących kompetencje i zadania administracji.

W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TS) odnoszącego się do art. 7 dyrektywy 95/46<sup>25</sup> (poprzedniczki RODO), będącego odpowiednikiem art. 6 ust. 1 RODO, katalog podstaw przetwarzania danych zawartych w RODO należy uznać za zamknięty i wyczerpujący. Oznacza to, że

---

<sup>22</sup> P. Fajgielski, *Prawo ochrony danych osobowych. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 86-87; P. Litwiński, P. Barta, M. Kawecki [w:] *Rozporządzenie w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, P. Litwiński (red.), Warszawa 2018, s. 303. Zob. także we wcześniejszej literaturze: P. Litwiński, *Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 156-157.

<sup>23</sup> P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 176; W. Kotschy [w:] *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Ch. Kuner, L.A. Bygrave, Ch. Docksey (ed.), Oxford 2020, s. 337.

<sup>24</sup> A. Nerka, M. Sakowska-Baryła [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, s. 166.

<sup>25</sup> 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 1995, L 281, s. 31.

państwa członkowskie nie mogą dodawać nowych kryteriów legalności przetwarzania danych osobowych względem kryteriów ustanowionych w art. 7 dyrektywy 95/46 [obecnie w art. 6 ust. 1 RODO], ani też ustanawiać dodatkowych wymogów, które doprowadziłyby do modyfikacji zakresu jednego z sześciu kryteriów przewidzianych we wspomnianym artykule<sup>26</sup>.

Z uwagi na ograniczone ramy opracowania pomijam w dalszych wywodach podstawy przetwarzania danych osobowych szczególnej kategorii (art. 9 RODO) oraz danych osobowych dotyczących wyroków skazujących i naruszeń prawa (art. 10 RODO), jak i kwestię podstaw prawnych przekazywania danych do państw trzecich lub organizacji międzynarodowych (art. 44-50 RODO).

W dalszych rozważaniach skoncentruję się na dwóch z powyższych podstaw, a więc odwołujących się do realizacji przez administrację obowiązku prawnego lub powierzonych jej zadań. Podstawy te są bowiem nakierowane na rdzeń działań administracji wykonywanych w formach właściwych prawu administracyjnemu. Administracja może wprawdzie uzyskać np. zgodę na przetwarzanie danych (art. 6 ust. 1 lit. a RODO), z tym jednak, że uzależnienie działania administracji od zgody osoby fizycznej stanowiłoby w wielu przypadkach zagrożenie dla realizacji interesu publicznego. Nadto podstawa ta jest względnie nietrwała, albowiem zainteresowana osoba może w każdej chwili cofnąć zgodę. Z kolei podstawa przetwarzania związana z umową może odnosić się tylko do działań administracji w sferze dominium, co znacznie zawęży jej zastosowanie. Jeszcze bardziej ograniczone może być w praktyce przetwarzanie uzasadnione ochroną żywotnych interesów danej osoby. Preambuła RODO w motywie 46 wskazuje, że żywotny interes należy rozumieć tutaj dosłownie, a więc jako interes, który ma istotne znaczenie dla życia danej osoby. Jako przykłady wskazuje cele humanitarne, w tym monitorowanie epidemii lub ich rozprzestrzeniania się oraz nadzwyczajne sytuacje humanitarne, takie jak np. klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka.

---

<sup>26</sup> Wyrok TS z 24.11.2011 r. w sprawach połączonych C468/10 i C469/10, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF) (C-468/10) i Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo (FECEMD) (C-469/10) przeciwko Administración del Estado, EU:C:2011:777, pkt 30-32.

#### **4. Działania niewładcze administracji a podstawa prawna przetwarzania danych osobowych – decyzja Prezesa UODO w sprawie portalu „GEOPORTAL2”**

Kwestia podstawy prawnej działań niewładczych administracji wywierających skutki w sferze ochrony danych osobowych jednostek wystąpiła z całą ostrością w sprawie dotyczącej udostępnienia przez Głównego Geodetę Kraju (dalej: GGK) na portalu o nazwie „GEOPORTAL2” (geoportal.gov.pl) danych osobowych w zakresie numerów ksiąg wieczystych pozyskanych z ewidencji gruntów i budynków (prowadzonej przez starostów). Sprawy tej dotyczy decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej: Prezes UODO) z 24.08.2020 r., DKN.5112.13.2020<sup>27</sup>.

Jak słusznie przyjął w tej decyzji Prezes UODO, podane do publicznej wiadomości na ww. portalu numery ksiąg wieczystych pozwalały na pośrednią identyfikację osób fizycznych, a tym samym stanowiły dane osobowe w rozumieniu art. 4 pkt 1 RODO. Analogiczne stanowisko zajmował już wcześniej Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA). W wyroku z 26.09.2018 r., I OSK 11/17<sup>28</sup>, stwierdził bowiem m.in., że

samo posiadanie oznaczenia księgi wieczystej umożliwia w sposób łatwy i prosty nie wymagający nadmiernych kosztów, czasu ani szczególnych działań na dostęp do danych podmiotowych osób ujawnionych w księgach wieczystych, a tymi danymi, zgodnie z § 41 ust. 1 pkt 4 w zw. z ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych, w przypadku osób fizycznych jest imię (imiona), nazwisko, imiona rodziców, jak również numer PESEL.

W sprawie tej GGK zawarł ze starostami porozumienia dot. przekazania numerów ksiąg wieczystych nieruchomości położonych na terenie powiatu. Podstawą prawną tych porozumień był art. 5 ustawy z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>29</sup> w związku z art. 7 i art. 9 ust. 1 ustawy z 4.03.2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej<sup>30</sup>. Przepisy te dotyczą tworzenia przez właściwe organy krajowego systemu informacji o terenie, będącego częścią składową infrastruktury informacji przestrzennej. Jak wskazał w decyzji Prezes UODO, zawierane w tym zakresie między właściwymi organami porozumienia mają dotyczyć tworzenia i utrzymywania wspólnych elementów infrastruktury technicznej przeznaczonej do przechowywania

---

<sup>27</sup> Decyzja jest dostępna na stronie internetowej: <https://uodo.gov.pl/pl/p/decyzje> (26.01.2022).

<sup>28</sup> LEX nr 2573629.

<sup>29</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 2052.

<sup>30</sup> T.j. Dz.U. 2021, poz. 214.



i udostępniania określonych zbiorów danych, a nie stanowić podstawę prawną udostępniania (publikowania) danych, w tym numerów ksiąg wieczystych.

Prezes UODO ustalił przy tym, że udostępnienie numerów ksiąg wieczystych na portalu internetowym nie wiązało się z realizacją obowiązku prawnego ciążącego na GGK. Nie istniały bowiem przepisy prawa UE lub ustawowe, które taki obowiązek nakładałyby na GGK. Przeciwnie, z art. 364 ust. 16 ustawy z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>31</sup> oraz art. 5a ust. 4 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne wynika zakaz udostępniania danych osobom trzecim. Ponadto Prezes UODO ustalił, że „z żadnego przepisu powszechnie obowiązującego prawa nie wynika zadanie GGK do zapewnienia powszechnej dostępności ksiąg wieczystych i informacji zawartych w jej treści”. GGK sam przypisał sobie takie zadanie, co odbyło się z oczywistym naruszeniem norm z zakresu ochrony danych osobowych.

W konsekwencji Prezes UODO stwierdził w decyzji naruszenie przez GGK zasady zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych poprzez udostępnianie na ww. portalu bez podstawy prawnej danych osobowych w zakresie numerów ksiąg wieczystych pozyskanych z ewidencji gruntów i budynków. Ponadto nakazał GGK dostosowanie operacji przetwarzania danych osobowych do przepisów RODO poprzez zaprzestanie udostępniania na ww. portalu danych osobowych w zakresie numerów ksiąg wieczystych pozyskanych z ewidencji gruntów i budynków. Nałożył także na GGK administracyjną karę pieniężną w kwocie 100 000 złotych (a więc w wysokości maksymalnej kary, która może zostać orzeczona dla tego typu podmiotu)<sup>32</sup>.

## **5. Czynności materialno-techniczne a podstawa prawna przetwarzania danych osobowych – sprawa wyborów kopertowych**

Inną istotną w ostatnim czasie sprawą, która wiązała się z ochroną danych osobowych w związku z czynnościami niewładczymi administracji publicznej, była sprawa udostępnienia przez Ministra Cyfryzacji (dalej: Minister) na rzecz Poczty Polskiej (dalej: Poczta) danych osobowych z prowadzonego przez Ministra rejestru PESEL, dotyczących żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10.05.2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska<sup>33</sup>. Z wnioskiem takim Poczta zwróciła się do Ministra

<sup>31</sup> T.j. Dz.U. 2019, poz. 2204.

<sup>32</sup> Zob. art. 102 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1781.

<sup>33</sup> Informacje o tej sprawie można znaleźć na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-minister-cyfryzacji-przekazanie-poczcie-rejestru>

20.04.2020 r. Jako podstawę swego wniosku wskazała art. 99 ustawy z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (dalej: usiw)<sup>34</sup> i realizację zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten stanowi, że

Operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, otrzymuje dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Dane, o których mowa w zdaniu pierwszym, przekazywane są operatorowi wyznaczonemu, w formie elektronicznej, w terminie nie dłuższym niż 2 dni robocze od dnia otrzymania wniosku. Operator wyznaczony uprawniony jest do przetwarzania danych wyłącznie w celu, w jakim otrzymał te dane.

W dniu 22.04.2020 r. Minister udostępnił Poczcie żądane dane osobowe poprzez wydanie nośnika informatycznego (płyty CD).

Na powyższą czynność z zakresu administracji publicznej Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA), powołując się na naruszenie przez Ministra art. 7 i 51 Konstytucji RP. Wyrokiem z 26.02.2021 r., IV SA/Wa 1817/20, WSA stwierdził bezskuteczność zaskarżonej czynności<sup>35</sup>.

W obszernym uzasadnieniu ww. wyroku WSA wskazał m.in., że przekazanie danych przez Ministra na rzecz Poczty odbyło się z naruszeniem art. 99 u.s.i.w., brak było bowiem podstaw do uznania, że dane te były potrzebne Poczcie do realizacji zadań związanych z wyborami Prezydenta RP. W dacie dokonania przez Ministra zaskarżonej czynności Poczcie „nie przysługiwały bowiem żadne własne kompetencje w zakresie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do wykonania których potrzebne były udostępnione przez Ministra dane”. Poczta nie wykazała również, by dane były jej potrzebne w celu wykonania innych niż organizacja ww. wyborów obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Nie zostały

---

-pesel-wybory-bezskuteczne oraz <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-praw-obywatelskich-i-wybory-kopertowe> (26.01.2022).

<sup>34</sup> T.j. Dz.U. 2021, poz. 737.

<sup>35</sup> Wyrok jest dostępny na stronie internetowej: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-minister-cyfryzacji-przekazanie-poczcie-rejestru-pesel-wybory-bezskuteczne> (26.01.2022). Wyrok nie jest prawomocny (zob. IV SA/Wa 1817/20 – Wyrok WSA w Warszawie z 26.02.2021 r., [nsa.gov.pl](https://nsa.gov.pl)) (26.01.2022).

również spełnione przesłanki udostępnienia danych z rejestru PESEL zawarte w ustawie z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności<sup>36</sup>.

WSA uznał, że w dacie, w której doszło do udostępnienia danych Poczcie, podmiot ten nie posiadał żadnych kompetencji w zakresie organizacji wyborów Prezydenta RP. Wszelkie kompetencje w tym zakresie przysługiwały Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowemu Biuru Wyborczemu. Przepisy nie przewidywały również powszechnego trybu korespondencyjnego wyborów. Na Poczcie nie zostały również nałożone żadne inne obowiązki, których wykonanie wymagałoby udostępnienia danych z rejestru PESEL. Jak zaznaczył WSA, podstawy do przekazania danych nie mogła stanowić również sama deklaracja Poczty, że dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta RP lub w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Podstawy takiej nie można również poszukiwać w decyzji Prezesa Rady Ministrów z 16.04.2020 r. polecającej Poczcie realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta RP w 2020 r. w trybie korespondencyjnym. Zdaniem WSA decyzja taka, jako akt stosowania prawa, nie mogła skutkować zmianą w zakresie ustawowo określonych zasad przeprowadzania wyborów Prezydenta RP. Nie mogła więc samodzielnie wykreować kompetencji dla Poczty w zakresie przeprowadzenia wyborów. W zaistniałej sytuacji Minister powinien uznać, że w sprawie nie zostały spełnione ustawowe przesłanki do przekazania danych i w konsekwencji wniosek Poczty powinien zostać rozpatrzony odmownie.

Na marginesie zaznaczyć należy, że wyrokiem (nieprawomocnym) z 15.09.2020 r., VII SA/Wa 992/20<sup>37</sup> WSA stwierdził nieważność ww. decyzji Prezesa Rady Ministrów z 16.04.2020 r., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, w tym przepisów ustawy z 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> T.j. Dz.U. 2021, poz. 510.

<sup>37</sup> Treść wyroku WSA oraz stanowiska procesowe stron przed Naczelnym Sądem Administracyjnym są dostępne na stronie internetowej RPO: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-utrzymac-wyrok-o-niewaznosc-decyzji-premiera-wyborow-korespondencyjnych> (26.01.2022). Zob. także: VII SA/Wa 992/20 – Wyrok WSA w Warszawie z 15.09.2020 r., [nsa.gov.pl](https://nsa.gov.pl) (26.01.2022).

<sup>38</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 1319.

## 6. Podsumowanie

Przetwarzanie danych osobowych w ramach działania administracji publicznej, w tym e-administracji, może odbywać się zarówno w ramach działań podejmowanych w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej administracji. Może obejmować działania władcze, jak i niewładcze, działania prawne, jak i faktyczne. Wszystkie te rodzaje i podziały form działania administracji tracą jednak na znaczeniu, biorąc pod uwagę prawne wymogi dotyczące właściwej podstawy prawnej dla wszelkich operacji przetwarzania danych przez administrację.

Zarówno czynności władcze, jak i czynności o charakterze niewładczym, w tym czynności materialno-techniczne w zakresie, w którym obejmują przetwarzanie danych osobowych, wymagają szczególnej, dostatecznie skonkretyzowanej podstawy prawnej zawartej w aktach rangi ustawowej. Dotyczy to zarówno np. przetwarzania danych osobowych poprzez ich publikację w ogólnodostępnych rejestrach prowadzonych przez organy administracji, jak i przekazywanie danych przez organ administracji do innego podmiotu, zarówno poza struktury administracji, jak i wewnątrz szeroko rozumianego aparatu państwa.

Ogólne normy dotyczące zadań lub ogólnych kompetencji w zakresie czynności niewładczych, materialno-technicznych administracji publicznej nie są wystarczającą podstawą do przetwarzania danych osobowych. Wymagana jest odpowiednia konkretyzacja obowiązków lub zadań spoczywających na administracji publicznej, tak, by z treści odpowiednich przepisów statuujących określone obowiązki lub zadania wynikała dostatecznie jasno konieczność oraz cel przetwarzania danych osobowych lub można było ustalić, że realizacja konkretnego zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej rzeczywiście wymaga przetwarzania danych osobowych. Przetwarzanie danych osobowych stanowić ma zatem niezbędny element realizacji określonego obowiązku lub zadania administracji publicznej, bez którego dany obowiązek lub zadanie nie może zostać zrealizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Wymaganej podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych przez administrację publiczną nie można skutecznie wywodzić z aktów stosowania prawa, takich jak np. porozumienie administracyjne, polecenie służbowe lub decyzja administracyjna. Akty te nie mogą samodzielnie tworzyć po stronie administracji podstaw normatywnych do przetwarzania danych osobowych, chociaż nie można wykluczyć, że w pewnych przypadkach będą mogły konkretyzować przepisy ustawowe w zakresie różnego rodzaju technicznych aspektów przetwarzania danych.

Kompetencja do przetwarzania danych osobowych nie może być domniemywana. W razie wątpliwości co do zakresu kompetencji po stronie organu, a więc co do tego, czy dana kompetencja obejmuje przetwarzanie danych osobowych lub co do zakresu przetwarzania, pierwszeństwo należy dać prawu do ochrony danych osobowych. Prowadzić to może do całkowitego wyłączenia w określonych przypadkach możliwości przetwarzania danych osobowych przez administrację lub do minimalizacji przetwarzanych danych [ograniczenia przetwarzania do danych adekwatnych, stosownych i niezbędnych – por. art. 5 ust. 1 lit. c) RODO].

## Bibliografia

- Błaś A., *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2013.
- Błaś A., *Niewładcze formy działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2013.
- Bouhend A., Chiarelli F., Crahay A., Di Giacomo D., O'Donohoe C., Talpo S., Vossot S., Zamboni A., *State-of-play Report on Digital Public Administration and Interoperability 2020*, Luxembourg 2020, <https://doi.org/10.2799/1980>.
- The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Ch. Kuner, L.A. Bygrave, Ch. Docksey (red.), Oxford 2020, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198826491.001.0001>.
- Exploring Digital Government Transformation in the EU: Understanding Public Sector Innovation in a Data-driven Society*, G. Misuraca, E. Barcevičius, C. Codagnone (red.), Luxembourg 2020, <https://doi.org/10.2760/945695>.
- Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Fajgielski P., *Prawo ochrony danych osobowych. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Garlicki L., *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2012.
- Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), LEX/el. 2021.
- Litwiński P., *Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, M. Sakowska-Baryła (red.), Warszawa 2018.
- Piotrowski R., *Prawo do prywatności i ochrony danych osobowych jako wartości konstytucyjne* [w:] *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, A. Mednis (red.), Warszawa 2016.
- Prawo administracyjne. Pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2019.

- Rozporządzenie w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, P. Litwiński (red.), Warszawa 2018.
- Sakowska-Baryła M., *Specyfika stosowania RODO przez organy i podmioty publiczne*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 23 (dodatek).
- Sakowska-Baryła M., Wygoda K., *Proces przetwarzania danych osobowych i jego legalizacja w sektorze publicznym* [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2012.
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny – jego istota* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2013.
- Ziemski K., *Przesłanki, treść i rodzaje aktów normatywnych administracji publicznej. Akty powszechnie obowiązujące stanowione przez administrację rządową* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

MAGDALENA FEDOROWICZ<sup>1</sup>

## E-ADMINISTRACJA NADZORCZA NA RYNKU FINANSOWYM UE A STABILNOŚĆ FINANSOWA Z PERSPEKTYWY PROJEKTÓW ROZPORZĄDZEŃ DORA I MiCA

**ABSTRAKT:** W opracowaniu dokonano analizy dwóch projektów rozporządzeń UE dotyczących odporności cyfrowej (DORA) i regulacji rynków kryptoaktywów (MiCA) z perspektywy nowej materii prawnorynkowej związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa produktów i usług świadczonych i realizowanych w otoczeniu cyfrowym przez szeroko pojęte podmioty finansowe i obejmowanej unijno-krajowym nadzorem, a także z odniesieniami do zagadnienia cyfrowych innowacyjnych narzędzi i instrumentów nadzorczych (SupTech). W artykule sformułowano wniosek o potrzebie funkcjonalnego nadzorczego, wielopłaszczyznowego podejścia do nowej, ujednocnionej na poziomie UE „cyfrowej” materii prawnorynkowej.

**SŁOWA KLUCZOWE:** cyfrowa stabilność finansowa, ryzyko ICT, nadzór UE nad cyfrowym rynkiem finansowym, cyfrowy pakiet finansowy, operacyjna odporność cyfrowa

**E-SUPERVISION ON THE EU FINANCIAL MARKET AND THE FINANCIAL STABILITY FROM THE DORA AND MiCA DRAFT REGULATIONS PERSPECTIVE**

**ABSTRACT:** This paper contains the analysis of EU draft regulations DORA and MiCA related to digital operational resilience and crypto-asset provisions from the

---

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Magdalena Fedorowicz, Zakład Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji UAM w Poznaniu, <https://orcid.org/0000-0002-5578-5170>.

new financial market issues connected with the safety and stability of digital financial products and services, which are planned to be supervised by domestic and EU supervision authorities, also with references to digital supervisory tool issues (SupTech). Conclusions of this paper are focusing on the functional supervisory, multilevel approach to the new, uniform regulated digital financial market issues (e-supervision).

**KEYWORDS:** digital financial stability, ICT risk, EU supervision on the digital financial market, Digital Finance Package, digital operational resilience

## 1. Uwagi wstępne

We wrześniu 2020 r. Komisja Europejska przyjęła tzw. pakiet finansów cyfrowych, którego celem jest zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności Unii Europejskiej (UE) w sektorze finansowym w obszarze strategii w zakresie finansów cyfrowych, w zakresie płatności detalicznych oraz w sprawie unijnych ram regulacyjnych dotyczących kryptoaktywów<sup>2</sup> (ang. *Markets in Crypto-Assets Act*, dalej: MiCA<sup>3</sup>) i operacyjnej odporności cyfrowej (ang. *Digital Operational Resilience Act*, dalej: DORA<sup>4</sup>). To właśnie projekty rozporządzeń DORA i MiCA<sup>5</sup>, uzupełnione o raport Rady Stabilności Finansowej z 2020 r. *The Use of Supervisory and Regulatory Technology by Authorities and Regulated Institutions. Market Developments and Financial Stability Implications* o wyzwaniach stojących przed nadzorcami rynku finansowego, będący analizą dotyczącą potrzeby rozwoju technologii i narzędzi wspierających organy nadzoru finansowego, zmieniają jak się wydaje w sposób znaczący kształt rynku finansowego UE w perspektywie nadzorczej<sup>6</sup>.

Wdrożenie tych regulacji wywoła skutki prawnorynkowe dla cyfrowych finansów i będzie wyzwaniem dla nadzorców na rynku finansowym UE w obszarach m.in.: ograniczenia ryzyka cyfrowego, ICT (*information communications technology risk*, ryzyko związane z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi) i właściwego

---

<sup>2</sup> Dnia 24.11.2021 r. Rada przyjęła stanowisko w sprawie dwóch projektów składających się na pakiet dotyczący finansów cyfrowych: rozporządzenia o rynkach kryptoaktywów (MiCA) i rozporządzenia o operacyjnej odporności cyfrowej (DORA). Przyjęte teksty są mandatem negocjacyjnym Rady w ramach negocjacji trójstronnych z Parlamentem Europejskim, zob. [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/0265\(OLP\)\(28.01.2022\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/0265(OLP)(28.01.2022)).

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020PC0593> (3.05.2021).

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0595&from=EN> (3.05.2021).

<sup>5</sup> W wersji projektów opublikowanych w tzw. pakiecie finansów cyfrowych z września 2020 r., które są podstawą analiz dokonywanych w niniejszym opracowaniu.

<sup>6</sup> <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P091020.pdf> (4.05.2021).



nim zarządzania; ochrony konsumentów i rynku finansowego; ochrony przed cyberprzestępczością; przed ryzykiem koncentracji technologii cyfrowych z państw trzecich, które nie mogą zostać poddane skutecznemu nadzorowi; przed ryzykiem walutowym w przypadku tokenów będących e-pieniędzem elektronicznym i nadzoru rynku finansowego, działającego w technologii DLT i blockchain w dziedzinie kryptoaktywów<sup>7</sup>.

Wskazane projekty rozporządzeń przeciwdziałać mają lukom nadzorczym w tym zakresie w mikro- i co słuszne makroostrożnościowym, wielopłaszczyznowym wymiarze. Dotychczas brak było jednolitej unijnej regulacji we wskazanych materiach. Na tym tle powstają pytania: jakie są nowe e-materie nadzorcze na rynku finansowym i jak mają lub powinny być nadzorowane, aby realizować cel stabilności finansowej? Jakie mają być nowe obowiązki i uprawnienia nadzorcze na cyfrowym rynku finansowym UE? Za pomocą jakich narzędzi ma chronić nadzór i jak ma być realizowana ochrona klienta na cyfrowym rynku finansowym?

W analizach podjęta zostanie próba definicyjnego ujęcia e-nadzoru i e-administracji nadzorczej na rynku finansowym oraz ocena uwzględnienia w komentowanych projektach zasady proporcjonalności i granic dla e-nadzoru.

Niewątpliwie w projektach DORA i MiCA następuje poszerzenie funkcji nadzorczych tak podmiotowo (w zakresie dostawców zewnętrznych usług ICT, jak i dostawców usług w zakresie kryptoaktywów), jak i przedmiotowo o nowe prawnorynkowe materie cyfrowe (regulacji ryzyka ICT, regulacji rynku kryptoaktywów), co rodzi pytania o sprawowanie jak najbardziej skutecznego nadzoru nad nimi i optymalizacji dotychczasowych czy stosowania nowych cyfrowych innowacyjnych narzędzi nadzorczych (SupTech) w ramach dokonującej się przecież również cyfryzacji nadzoru nad rynkiem finansowym UE. Dla materii regulacyjnej DORA i MiCA oraz analizy rozlicznych obowiązków raportacyjnych nałożonych na podmioty finansowe „tradycyjne” instrumenty i narzędzia mogą okazać się niewystarczające i nazbyt kosztowne. Uzasadnione są pojawiające się głosy o inflacji oraz dublowaniu obowiązków informacyjnych w różnych systemach i za pomocą różnych kanałów raportacyjnych w sytuacji generowania coraz większych, również nadzorczych *Big Data*.

Zbiorczo można argumentować o potrzebie rozwijania w świetle DORA i MiCA funkcjonalnego e-podejścia nadzorczego dla realizacji celu stabilności cyfrowej, która jako pojęcie staje się dalszą konkretyzacją, uszczegółowieniem pojęcia „stabilności

---

<sup>7</sup> Szeroko na temat DLT i blockchain w prawie zob. D. Szostek, *Blockchain a prawo*, Warszawa 2018, *passim*.

finansowej”<sup>8</sup>. To funkcjonalne podejście nadzorcze obejmuje nie tylko nowe e-materie nadzorcze na rynku finansowym, ale również pokazuje wyzwania stojące przed unijnymi i krajowymi nadzorcami w procesach nadzorczych na rynku finansowym i konieczność posługiwania się e-nadzorczymi instrumentami.

Metodą badawczą stosowaną w niniejszym opracowaniu jest metoda dogmatycznoprawna.

## 2. E-nadzór w ujęciu funkcjonalnym

Cyfrowa stabilność finansowa ma być osiągana za pomocą norm prawa publicznego (nadzorczych, zgodnie ze zmianą paradygmatu regulacyjnego na rynku finansowym na nadzorczy) i za pomocą norm prawa prywatnego (w które ma ingerować tak nadzór unijny, jak i krajowy), ponieważ projektuje się określać pewną pożądaną treść umów zawieranych przez podmioty finansowe z dostawcami usług ICT czy udzielanie dostawcom zezwoleń na prowadzenie usług w zakresie kryptoaktywów, poddanych wzmocnionemu nadzorowi krajowemu i unijnemu, temu ostatniemu w przypadku dostawców kluczowych czy kryptoaktywów znaczących [np. art. 18 ust. 1, lit. a), pkt 2 DORA, art. 25, 27, 28-39 DORA i art. 55 MiCA]. Wzmocniony nadzór ma polegać w tym przypadku na możliwości zobligowania przez nadzorców podmioty finansowe do zawieszenia czy wypowiedzienia rodzących różnego rodzaju ryzyka umów z dostawcami, np. w sytuacji pojawiającego się ryzyka koncentracji czy ryzyka geolokalizacji dostawcy usług ICT poza UE, ryzyka związanego z niemożnością prowadzenia procesów kontrolno-nadzorczych w takich podmiotach (m.in. art. 26 ust. 2 DORA, art. 37, 44 DORA), a w przypadku MICA m.in. na udzielaniu zezwoleń dostawcom usług w zakresie kryptoaktywów wyłącznie osobom prawnym posiadającym siedzibę statutową w UE (art. 53 i 55 MiCA) i określeniu zasad outsourcingu usług w zakresie kryptoaktywów, w tym również dla osób trzecich zaangażowanych w outsourcing (art. 66 MiCA).

Przy funkcjonalnym podejściu do e-nadzoru chodzi zwłaszcza o analizę skutecznego pełnienia funkcji przez nadzorców krajowych i unijnych w materiałach dotychczas skąpo lub wcale dotąd nieregulowanych, dla których wspólnym normatywnym mianownikiem staje się przeniesienie usług czy tworzenie produktów na rynku finansowym do rzeczywistości cyfrowej przy wykorzystaniu narzędzi i nowoczesnych technologii

---

<sup>8</sup> O pojęciu stabilności finansowej zob. M. Fedorowicz, *O normatywnym pojęciu stabilności finansowej na rynku finansowym Unii Europejskiej w nowej architekturze nadzorczej*, „Studia Europejskie” 2017, nr 4, s. 73-94.

inżynierii finansowej. Funkcjonalne podejście do e-nadzoru obejmowałoby, po pierwsze, e-nadzór w wąskim rozumieniu i, po drugie, e-nadzór w szerokim rozumieniu, gdyż dopiero takie zestawienie pomaga w dopasowaniu najbardziej efektywnych narzędzi nadzorczych do nowo regulowanych materii w projektach DORA i MiCA<sup>9</sup>.

E-nadzór w wąskim rozumieniu analizowany jest z punktu widzenia sposobu realizacji obowiązków nadzorczych wykonywanych przez instytucje finansowe w nowych technologiach (przesyłanie zbiorów danych w e-formule lub wykorzystaniu nowoczesnych technologii cyfrowych: blockchain i DLT, przechowywanie danych nadzorczych w chmurze), ale i z punktu widzenia stosowania przez organy nadzoru narzędzi wykorzystujących technologie cyfrowe, SupTech dla celów analityczno-nadzorczych. Z uwagi na fakt przyszłego pełnienia unijno-krajowego nadzoru w sprawach objętych DORA i MiCA e-narzędzia nadzorcze powinny być w zakresie analizowanych projektów stosowane przez nadzorców na poziomie krajowym i UE [algorytmizacja, automatyzacja, API, ML, technologie blockchain<sup>10</sup> i DLT, AI, technologie chmury, piaskownice regulacyjne, HUB, wykorzystywanych w celach nadzorczych (SupTech)]. Jest to związane z potrzebą tworzenia aplikacji do zarządzania dokumentami<sup>11</sup>, kreatorów raportów, automatycznej dekretacji, rozpoznawania dokumentów przychodzących i ich porządkowania, segregowania do odpowiednich zbiorów informacji w zależności od realizowanych celów nadzoru, w tym zwłaszcza w odniesieniu do rozbudowanego w DORA i MiCA raportowania danych niezbędnych do procesów kontrolno-nadzorczych w układzie pionowym (do nadzorców unijnych czy EBC) oraz w układzie poziomym także pomiędzy nadzorcami krajowymi i w niezbędnym zakresie w całej sieci stabilności finansowej dla zapewnienia tej stabilności w jej cyfrowym wymiarze. Jest to niewątpliwie bardziej techniczne podejście do nadzoru. Potrzeba stosowania w szerszym zakresie nowoczesnych e-narzędzi nadzorczych jest pilna zwłaszcza w odniesieniu do obowiązków raportacyjnych instytucji finansowych, realizowanych na rzecz nadzorców, jednak sposób wykonywania e-nadzoru i jego e-narzędzia muszą

<sup>9</sup> Z pojęciem e-nadzoru wiąże się także pojęcie e-administrowania nadzorczego na rynku finansowym. Charakterystyczna dla tego ostatniego jest wielopłaszczyznowość, czyli zarządzanie i nadzór nad ryzykiem cyfrowym na poziomie krajowym i unijnym w wymiarze mikro- i makroostrożnościowym.

<sup>10</sup> Została zastosowana dla wdrożenia skutków orzeczenia o trwałych nośnikach w zakresie bankowości elektronicznej TS z 25.01.2017 r., C-375/15, EU:C:2017:38.

<sup>11</sup> Zarządzanie strukturyzowanymi danymi i niestrukturyzowanymi danymi (m.in. e-maile), zebranie tych informacji w różnych kanałach informacji i za pomocą różnych narzędzi może utrudniać analizę. Analiza danych strukturyzowanych wydaje się łatwiejsza, ale niestrukturyzowane dane mogą się wymykać standaryzacji i automatyzacji, podlegać zespoleniu z danymi niestrukturyzowanymi, pojawia się tutaj zatem obszar do wykorzystania odpowiednich jakościowo i ilościowo e-narzędzi nadzorczych.

być efektywne i dostosowane do ilości i jakości nadzorczych *Big Data* oraz ich ważności dla nadzorców z punktu widzenia realizowanych przez nich celów analitycznych. Nadzór realizowany za pomocą nowych technik nadzorczych powinien poprawić zdolności nadzorcze. Wykonywanie działań nadzorczych za pomocą e-narzędzi jest już oczywiście realizowane w praktyce<sup>12</sup>, ale brak jeszcze ujednoczonych, spójnych kompleksowych rozwiązań e-nadzorczych, a skala zadań i administrowania nadzorczego, zwłaszcza w projektach DORA i MiCA, będzie tego zdecydowanie wymagać<sup>13</sup>. Pilna staje się potrzeba cyfrowego wsparcia nadzoru nad rynkiem finansowym i rozwoju nadzorczych strategii, wspierających obowiązki nadzorcze<sup>14</sup>, tym bardziej że, jak np. podano w raporcie Rady Stabilności Finansowej, ok. 1/3 ankietowanych nadzorców zbiera dane od podmiotów nadzorowanych za pomocą zastanych systemów, a 2/3 za pomocą dedykowanych portali (web), mniej natomiast niż połowa nadzorców rozwinęła API, dzięki któremu nadzorowani przesyłają dane do nadzorców<sup>15</sup>. Zauważalna jest potrzeba zharmonizowania wspólnego na rynku finansowym w UE procesu zbierania danych (standaryzacja) w UE od nadzorowanych w zakresie ujednoczonej na poziomie UE materii prawnorynkowej, a DORA i MiCA wpisują się w dokonujący się proces potrzebnej nadzorczej standaryzacji.

Z kolei e-nadzór w szerokim znaczeniu to także nadzór rozpatrywany z punktu widzenia e-materii prawnorynkowej, rozumiany jako objęcie nadzorem (za pomocą narzędzi tradycyjnych i cyfrowych) materii, która dotychczas nie była regulowana lub była regulowana fragmentarycznie, a dotyczy ryzyka cyfrowego (ICT) czy świadczenia cyfrowych usług i oferowania produktów finansowych, w tym cyfrowych (stanowiąc w ten sposób finansową e-materię prawnorynkową), dla której dotychczasowe narzędzia nadzorcze muszą być, jak się wydaje, uzupełnione i poszerzone również cyfrowymi. Wyodrębnianie e-materii prawnorynkowej ma posłużyć do dyskusji na temat wyzwań stojących przed unijnymi i krajowymi nadzorcami, aby nadzór był efektywny i urze-

<sup>12</sup> Np. WebService KNF w zakresie raportowania informacji zawarty m.in. w art. 4 rozporządzenia MAR, obowiązki raportacyjne z art. 22, 26, 27 rozporządzenia MIFIR czy też raportowanie w jednolitych formatach przygotowywanych przez ESA, np. European Single Electronic Format, w ramach którego emitenci, których papiery wartościowe zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym na terytorium UE, mają obowiązek sporządzania raportów rocznych w jednolitym europejskim formacie raportowania.

<sup>13</sup> EBC tworzy standardy cyfrowej kultury nadzorczej dla nadzorców od 2018 r. i wydaje się to zapowiedzią istotnych zmian w zakresie cyfryzacji nadzoru. EBC postuluje rozwój kultury cyfrowej jako ważny element długofalowej strategii cyfrowej i dzielenia się wiedzą cyfrową wśród nadzorców, którzy koncentrować się mają na zarządzaniu i nadzorze nad *Big Data* nadzorczymi i innowacyjnymi nadzorczymi e-narzędziami.

<sup>14</sup> Raport FSB, s. 11.

<sup>15</sup> Raport FSB, s. 20.

czywistniał także cyfrową stabilność finansową, tym bardziej że w projektach DORA i MiCA, jak wspomniano, następuje znaczące poszerzenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego nadzoru na rynku finansowym o materie odporności cyfrowej i regulacji kryptoaktywów. Z kolei w aspekcie funkcjonalnym e-nadzoru uwaga skoncentrowana być musi na odpowiednim instrumentarium prawnym i narzędziach technicznych, pozwalających na realizację funkcji nadzorczej w cyfrowym wymiarze. W jednym i drugim przypadku punktem wyjściowym i w tym opracowaniu głównym rozważań jest zatem nowa materia nadzorcza w projektowanych rozporządzeniach DORA i MiCA.

Takie funkcjonalne podejście do e-nadzoru wydaje się użyteczne, gdyż najistotniejsze jest pytanie, za pomocą jakich narzędzi i w odniesieniu do jakiej materii prawnorynkowej nadzór może najefektywniej realizować swoje funkcje nadzorcze przy postępującej cyfryzacji (funkcjonalne podejście do e-nadzoru, uwzględniające obszary, w których potrzebny byłby rozwój SupTech z uwagi na materię regulacyjną i efektywną realizację celów nadzorczych), i to w taki sposób, aby nie „zadławić” rozwoju innowacyjnych technologii finansowych nieproporcjonalnymi rozwiązaniami nadzorczymi, a zarazem zapewniać stabilność finansową. Jest to w istocie również pytanie o granice nadzoru w cyfrowym środowisku z punktu widzenia e-nadzoru zarówno w wąskim, jak i szerokim ujęciu.

### 3. Zapewnianie odporności cyfrowej na rynku finansowym UE w świetle projektu DORA

W DORA nastąpi wspomaganie nadzorców poprzez m.in. poszerzenie *compliance* o zagadnienia cyfrowe związane z zarządzaniem ryzykiem ICT w jednolitych, wiążących ramach prawnych tego rozporządzenia. Ryzyko ICT wyodrębniło się z ryzyka operacyjnego i wybiło na regulacyjną „niezależność”, a dowodem na to jest właśnie regulacja DORA (regulacja, gdyż rozporządzenie to będzie uzupełniane RTS-ami, wytycznymi EBA, rekomendacjami krajowych nadzorców). Oczywiście już wcześniej EBA wydawała wytyczne dotyczące tego ryzyka<sup>16</sup>, teraz jednak jego regulacja została zaprojektowana w bezpośrednio skutecznym i stosownym rozporządzeniu DORA, ujednolicającym podejście do tego ryzyka w skali całej UE.

Zgodnie z art. 1 DORA ustanowione mają być jednolite wymogi dotyczące bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych wspierających procesy bizne-

<sup>16</sup> Np. wytyczne z 28.11.2019 r. EUNB w sprawie zarządzania ryzykiem związanym z technologiami i bezpieczeństwem ICT, EBA/GL/2019/04.

sowe podmiotów finansowych, niezbędne do osiągnięcia wysokiego wspólnego poziomu operacyjnej odporności cyfrowej, umożliwiając jednocześnie proporcjonalne stosowanie wymogów w odniesieniu do podmiotów finansowych będących mikroprzedsiębiorstwami. Z kolei w art. 3 DORA wyjaśniono, że „operacyjna odporność cyfrowa” oznacza zdolność podmiotu finansowego do budowania, gwarantowania i weryfikowania swojej integralności operacyjnej z technologicznego punktu widzenia przez zapewnianie, bezpośrednio albo pośrednio (korzystając z usług zewnętrznych dostawców usług ICT), pełnego zakresu możliwości w obszarze ICT, niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych, z których korzysta podmiot finansowy i które wspierają ciągłe świadczenie usług finansowych oraz ich jakość). Odporność cyfrowa ma być osiągnięta dzięki prawidłowemu zarządzaniu i nadzorowi nad ryzykiem związanym z ICT, czyli każdą dającą się racjonalnie określić okolicznością związaną z użytkowaniem sieci i systemów informatycznych, czy też po prostu z ryzykiem cyfrowym.

Filozofia regulacyjna odporności cyfrowej w DORA może być rekonstruowana w następujący, wielopłaszczyznowy sposób: po pierwsze, odporność ma być zapewniana przez podmioty finansowe i zewnętrznych dostawców; po drugie, nad nimi ma być sprawowany nadzór krajowy i unijny, a po trzecie, rozwijana ma być nadzorcza współpraca z rynkami państw trzecich na poziomie globalnym. Dbałość o prawidłowe zarządzanie tym ryzykiem spoczywa w pierwszej kolejności na podmiotach finansowych, zgodnie bowiem z art. 4 DORA podmioty te mają obowiązek posiadania wewnętrznych ram zarządzania i kontroli, zapewniających zarządzanie ryzykiem ICT.

Odporność cyfrowa i jej skuteczność jest zatem uzależniona od ram prawnych na poziomie podmiotów finansowych oraz ich polityk, strategii i przyjmowanych wewnętrznych rozwiązań jednak nie jak dotychczas różnorodnych, ale opartych na ujednoczonym unijnym wzorcu prawnym. Proces nabywania odporności cyfrowej następuje w sieci konwergencji nadzorczej<sup>17</sup>, przy zapewnieniu wymiany informacji między podmiotami finansowymi, nadzorcami krajowymi i unijnymi oraz krajowymi organami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zarządzanie ryzykiem cyfrowym ma obejmować: tworzenie w podmiotach finansowych strategii odporności cyfrowej i zarządzania ryzykiem ICT, zgłaszanie incydentów związanych z ryzykiem cyfrowym do jednego systemu<sup>18</sup>, a przez to wyeliminowanie obowiązku zgłoszeń do

---

<sup>17</sup> M. Fedorowicz, *Osiągnięcie konwergencji nadzorczej mikroostrożnościowej i makroostrożnościowej w prawie rynku finansowego Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 4, s. 155-169.

<sup>18</sup> Proces zarządzania incydentami związanymi z ICT (ich klasyfikacja i gradacja) ma być doprecyzowany za pomocą RTS-ów. O incydentach informowane będą ESA, EBC, organy publiczne

różnych systemów, przeprowadzanie ujednoliconych testów odporności cyfrowej<sup>19</sup>, a także kontrolę zewnętrznych dostawców usług ICT.

Podmioty finansowe, do których DORA oprócz instytucji finansowych w poszczególnych segmentach rynku finansowego UE zalicza także dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, centralne depozyty papierów wartościowych, kontrahentów centralnych, systemy obrotu, repozytoria transakcji, agencje ratingowe i dostawców usług w zakresie udostępniania informacji i finansowania społecznościowego, będą zobligowane do przygotowywania strategii i procedur zarządzania ryzykiem ICT w ramach prawnych wyznaczonych DORA. W tym kontekście należy się zapewne spodziewać również zmian w rozporządzeniu MF do art. 9f ustawy Prawo bankowe z 1997 r., jeśli chodzi o sektor bankowy rynku finansowego. Można też przewidywać zmiany w rekomendacjach D i M KNF. Oczywiście, rozporządzenie jest bezpośrednio skuteczne i stosowalne, ale krajowe akty będą podlegały zapewne uszczegółowieniu i modyfikacjom w kierunku zapewnienia wykonania prawa UE. W tym sensie można zatem również mówić o e-administrowaniu na poziomie podmiotów finansowych w ramach 3 płaszczyzn ochronnych przed ryzykiem cyfrowym, a polegających na rozdzieleniu zarządzania od kontroli i audytu, dalej o e-administrowaniu nadzorczym na poziomie krajowym oraz e-administrowaniu nadzorczym na poziomie UE, a także e-współpracy nadzorczej w tych sprawach pomiędzy wskazanymi poziomami i organami nadzoru z państw trzecich, czyli również na poziomie współpracy międzynarodowej, w tym np. z Bazylejskim Komitetem ds. Nadzoru Bankowego.

---

czy ESBC. Na podstawie tego powiadomienia właściwe organy podejmą niezbędne środki w celu ochrony bieżącej stabilności systemu finansowego, i tu ma nastąpić harmonizacja treści i wzorów zgłoszeń (art. 18 DORA) za pomocą RTS. ESA mają sporządzać wspólne sprawozdanie. Dla zgłaszania poważnych incydentów przez podmioty finansowe ma zostać ustanowiony jeden unijny węzeł informacyjny. Wydaje się, że jest to idealny obszar dla zastosowania nowoczesnych e-narzędzi nadzorczych. Z punktu widzenia ochrony klientów podmiotów finansowych jest przewidziane, aby w przypadku gdy poważny incydent będzie miał wpływ na interesy finansowe użytkowników usług i klientów, podmioty finansowe będą informowały swoich użytkowników usług i klientów o incydencie oraz o wszystkich środkach podjętych w celu ograniczenia jego niekorzystnych skutków (art. 17 ust. 2 DORA). Organy nadzorcze będą jak najszybciej przekazywać podmiotowi finansowemu niezbędne informacje zwrotne, wytyczne, ostrzeżenia, w szczególności w celu omówienia środków zaradczych na poziomie danego podmiotu lub sposobów ograniczenia do minimum negatywnych skutków we wszystkich sektorach. Z uwagi na konieczność szybkiego działania potrzebne jest przyjęcie e-narzędzi kontaktu w czasie rzeczywistym, jest to również obszar szerokiego uwzględnienia e-narzędzi nadzorczych, a ich stosowanie przyczyni się także do potaniaenia kosztów nadzoru oraz wyeliminowania dublujących się obowiązków informacyjno-raportacyjnych z tego zakresu.

<sup>19</sup> Chodzi o wzajemne uznawanie wyników zaawansowanych testów operacyjnej odporności cyfrowej dotyczących podmiotów prowadzących działalność transgraniczną. Podmioty finansowe co najmniej raz w roku będą testować wszystkie kluczowe systemy i aplikacje ICT.

Osiąganie odporności cyfrowej nastąpi też poprzez rozbudowanie obowiązków raportacyjnych podmiotów finansowych, ale na podstawie jednolitych wzorców UE, a nad tymi materiałami nadzór pełnić będzie KNF i ESA na poziomie UE. Taka filozofia regulacyjna oznacza kilka poziomów zarządzania ryzykiem cyfrowym, co nawiązuje do *Wspólnej porady Europejskich Urzędów Nadzoru skierowanej do Komisji Europejskiej dotyczącej konieczności wprowadzenia usprawnień legislacyjnych związanych z wymogami w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z ICT w unijnym sektorze finansowym*<sup>20</sup> i oznaczać też może potaniecie kosztów nadzoru, zwłaszcza jeśli do tych nowych materii regulacyjnych dobrać się adekwatne e-narzędzia nadzorcze, rozumiane jako posługiwanie się narzędziami i technikami nadzorczymi bazującymi na FinTech: technologie chmurowe, AI, algorytmizacja, API zwłaszcza w zakresie raportowania o istnieniu strategii w bankach i kanałów informacji o incydentach<sup>21</sup>.

Istotnym elementem materii regulacyjnej DORA staje się w szczególności nadzorcze monitorowanie ryzyka związanego z zewnętrznymi dostawcami usług ICT. Tu bowiem głównie upatruje się ryzyka i zaburzeń w odporności cyfrowej przy usługach i produktach świadczonych na cyfrowym rynku finansowym. Chodzi tu również o przeciwdziałanie ryzyku koncentracji, także pomiędzy sektorami rynku finansowego, i ochronę przed wystąpieniem efektu domina w odniesieniu do unijnego sektora finansowego. W tych obszarach potrzeba szerokiego zastosowania e-narzędzi nadzorczych jest pilna. Dokładny kształt ram prawnych UE w tym zakresie będzie doprecyzowany przez ESA w RTS-ach, niemniej już teraz można zaobserwować położenie nacisku na pełniony przez krajowych nadzorców nadzór nad zewnętrznymi dostawcami usług ICT, a także ich odróżnienie od dostawców kluczowych, co będzie domeną bezpośredniego nadzoru ESA. Zarządzanie ryzykiem ze strony zewnętrznych dostawców usług ICT będzie należało do podmiotów finansowych, które będą prowadzić i aktualizować na poziomie podmiotu oraz na poziomie subskonsolidowanym i skonsolidowanym rejestr informacji w odniesieniu do wszystkich ustaleń umownych dotyczących korzystania z usług ICT świadczonych przez zewnętrznych dostawców usług ICT udostępniany na wniosek organu nadzoru. Ścisły nadzór krajowy nad dostawcami usług ICT wiązany jest także w DORA z umowami dotyczącymi dalszego zlecenia podwykonawstwa lub ważnych funkcji przez zewnętrznego dostawcę usług ICT innym dostawcom usług ICT. Podmioty finansowe mają tu rozważać korzyści i ryzyko, z uwagi na skuteczność nadzoru, które mogą wystąpić w związku z takim ewentualnym podwykonawstwem,

<sup>20</sup> JC 2019 26 (2019).

<sup>21</sup> Szeroko na temat AI w prawie zob. m.in. zbiorcze opracowanie *Prawo sztucznej inteligencji*, L. Lai, M. Świerczyński (red.), Warszawa 2020, *passim*; A. Chłopecki, *Sztuczna inteligencja. Szkice prawne i futurologiczne*, wyd. 2, Warszawa 2021, *passim*.



w szczególności w przypadku podwykonawcy ICT mającego siedzibę w państwie trzecim. Bardzo precyzyjnie uszczegółowiono w DORA, jakie treści powinny stać się przedmiotem ustaleń umownych, a także przedumowną ocenę ryzyka i ustaleń przez podmioty finansowe, np. w zakresie prawa kontroli, audytu realizowanych przez podmiot finansowy, częstotliwość zdalnych audytów (art. 27 ust. 2 DORA). Również tutaj ESA opracują ujednolicające projekty RTS, które podmiot finansowy będzie musiał uwzględnić, zlecając podwykonawstwo kluczowych lub ważnych funkcji. Nadzór jest tu zatem pomyślany zarówno jako prawo organu nadzoru do pozyskania informacji z rejestru ustaleń umownych, jak i poprzez uregulowanie w DORA minimalnej treści umów z dostawcami zewnętrznymi, w tym zwłaszcza treści umów z dalszymi podwykonawcami przewidzianej do uwzględnienia przez podmioty finansowe w nadzorczych RTS-ach.

Nadzór *sensu stricto* nad zewnętrznymi dostawcami usług ICT, którzy w ocenie ESA (jako wiodących organów nadzoru) mają charakter kluczowy, będzie pełniony bezpośrednio na poziomie UE przez właściwe ESA i tu także nieodzowne wydaje się posłużenie e-narzędziami nadzoru z uwagi na skalę i zróżnicowanie obowiązków nadzorczych, podanych poniżej dla zilustrowania potrzeby stosowania SupTech. To ESA będą oceniać, czy zewnętrznymi, kluczowymi dostawcami usług ICT wprowadzili kompleksowe, skuteczne zasady, procedury i mechanizmy służące do zarządzania ryzykiem ICT. Zaszeregowanie dostawców usług ICT przez ESA nastąpi na podstawie łącznie spełnianych kryteriów o systemowym znaczeniu, co nawiązuje do potrzeby uwzględnienia celów regulacji makroostrożnościowych również w zakresie ICT i w poszanowaniu zasady proporcjonalności (art. 28 ust. 2 DORA). Bezpieczeństwo na cyfrowym rynku finansowym ma być także zapewnione w drodze realizacji zasady przejrzystości, ESA bowiem będą sporządzać, publikować i każdego roku aktualizować wykaz kluczowych zewnętrznych dostawców usług ICT na poziomie UE. Właściwe sektorowo ESA przyjmą szczegółowe indywidualne plany nadzoru dla każdego kluczowego zewnętrznego dostawcy usług ICT. ESA jako wiodące organy nadzorcze będą miały silne uprawnienia *stricte* nadzorcze, w tym kompetencje do prowadzenia postępowań nadzorczych, nastawionych na nadzór podwykonawstwa i zapewnienie bezpiecznego działania dla podmiotów finansowych korzystających z zewnętrznych dostawców usług ICT (art. 31 DORA), a także wydawania decyzji sankcyjnych względem zewnętrznych dostawców usług ICT<sup>22</sup>. Normatywnym wyrazem silnych kompetencji nadzorczych ESA będzie m.in. prawo do występowania z wnioskiem o przekazanie

<sup>22</sup> Od decyzji tych przysługiwać będą środki odwoławcze z rozporządzeń o ESA oraz prawo do zaskarżenia decyzji ESA do TSUE.

wszystkich stosownych informacji i dokumentów od zewnętrznych dostawców usług ICT, prowadzenie ogólnych dochodzeń i kontroli na miejscu, nakładanie okresowych kar pieniężnych na zewnętrznych dostawców usług ICT, występowanie z wnioskiem o złożenie sprawozdań po zakończeniu działań nadzorczych, w których omówiono działania podjęte lub środki zaradcze wdrożone przez kluczowych zewnętrznych dostawców usług ICT w związku z zaleceniami, np. związanymi z umowami podwykonawstwa, w tym podoutsourcingu, które kluczowi zewnętrzni dostawcy usług ICT zamierzają zawrzeć z innymi zewnętrznymi dostawcami usług ICT lub z podwykonawcami usług ICT z siedzibą w państwie trzecim wszelkiego planowanego podwykonawstwa, w tym podoutsourcingu, w przypadku którego wiodący organ nadzorczy uważa, że dalsze podwykonawstwo może wywołać ryzyko dla świadczenia usług przez podmiot finansowy lub ryzyko dla stabilności finansowej i zwłaszcza wydawanie zaleceń w sprawie odstąpienia od zawarcia umowy dalszego podwykonawstwa, jeżeli przewidzianym podwykonawcą jest zewnętrzny dostawca usług ICT lub podwykonawca usług ICT z siedzibą w państwie trzecim i podwykonawstwo dotyczy kluczowej lub ważnej funkcji podmiotu finansowego. Z kolei bieżący nadzór nad kluczowymi zewnętrznymi dostawcami ICT ma być pełniony wspólnie przez ESA i krajowe organy nadzoru w ramach Wspólnego Zespołu ds. Kontroli. Co ważne, wszyscy jego członkowie muszą posiadać wiedzę fachową z zakresu ICT i ryzyka operacyjnego. Zalecenia ESA adresowane będą także do kluczowych zewnętrznych dostawców usług ICT, a oceną wdrożenia zaleceń zajmą się nadzorcy krajowi.

Siła nadzorcza nad zewnętrznymi kluczowymi dostawcami usług ICT przejawia się zwłaszcza w postanowieniach art. 37 w zw. z art. 44 DORA, jako że krajowi nadzorcy mogą zobowiązać podmioty finansowe do tymczasowego zawieszenia, w części albo w całości, korzystania z usługi świadczonej przez kluczowego zewnętrznego dostawcę usług ICT lub jej wdrażania do czasu wyeliminowania ryzyka zidentyfikowanego w zaleceniach skierowanych do kluczowych zewnętrznych dostawców usług ICT albo nakazać podmiotom finansowym wypowiedzenie, w części lub w całości, stosownych ustaleń umownych zawartych z kluczowymi zewnętrznymi dostawcami usług ICT.

Istotne, że przewiduje się także wzmożoną współpracę międzynarodową między ESA a organami nadzoru i regulacyjnymi z państw trzecich na podstawie zawieranych porozumień administracyjnych, aby niwelować obszar ryzyka ze strony zewnętrznych dostawców usług ICT w różnych sektorach finansowych. Obszar tej współpracy powinien być także zagospodarowany odpowiednimi narzędziami nadzoru cyfrowego.

Zastosowanie nowoczesnych e-narzędzi nadzorczych wydaje się szczególnie potrzebne przy wymianie informacji i współpracy na poziomie pomiędzy podmiotami finansowymi, zgodnie z art. 40 DORA, co powinno mieć miejsce w czasie rzeczywistym,

aby realne było przeciwdziałanie ryzyku cyfrowemu i ryzyku koncentracji technologicznej, a zarazem technologii wymiany informacji gwarantujących zachowanie poufnego charakteru wymienianych informacji i poszanowanie tajemnicy przedsiębiorstwa, ochrony danych osobowych i wytycznych dotyczących polityki konkurencji. Tym bardziej że właśnie w odniesieniu do tych platform wymiany informacji o istotnym znaczeniu nadzorczym przewiduje się możliwość uczestnictwa organów publicznych i włączenia ich do ustaleń dotyczących wymiany informacji, a także szczegóły elementów operacyjnych, w tym korzystania ze specjalnych platform informatycznych (art. 40 ust. 2 DORA). Jest to obszar wymiany informacji, który powinien być dostępny tak dla organów sieci stabilności finansowej, jak i organów przeciwdziałających praniu pieniędzy w systemach krajowych.

Obszarem stosowania e-narzędzi nadzorczych powinny stać się zwłaszcza podejmowane na podstawie art. 43 DORA ćwiczenia wykonywane między sektorami finansowymi oraz komunikacja, wymiana informacji i współpraca między tymi sektorami. ESA wspólnie z krajowymi nadzorcami będą mogły bowiem ustanowić mechanizmy umożliwiające wymianę praktyk między sektorami finansowymi, aby identyfikować wspólne dla sektorów luki i rodzaje ryzyka w cyberprzestrzeni. Będą to ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego i sytuacji awaryjnych obejmujące scenariusze cyberataków w celu wypracowania kanałów komunikacyjnych i stopniowego umożliwiania skutecznej skoordynowanej reakcji na poziomie UE w przypadku poważnego transgranicznego incydentu związanego z ICT.

Skuteczność nadzorców unijnych i krajowych na cyfrowym rynku finansowym UE uzależniona będzie przede wszystkim od stosowania w przyszłości w większym niż dotychczas zakresie innowacyjnych e-narzędzi nadzorczych. Wymaga tego realizacja założeń ambitnego nadzorczego<sup>23</sup> projektu DORA. Trzeba też przy okazji pochwalić twórców DORA za zasadniczo prawidłowe uwzględnienie w proponowanych regulacjach zasady proporcjonalności, która tu działać będzie także jako naturalna granica przed hamowaniem rozwoju FinTechów<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Już wcześniej na mocy regulacji PSD, rekomendacji D i M KNF, wytycznych EBA, a od lipca 2021 r. wytycznych EIOPA wzmacniane było i jest monitorowanie oraz zarządzanie ryzykiem cyfrowym.

<sup>24</sup> Przejawiać się to będzie w rozlicznych zwolnieniach z wymogów raportacyjno-zarządczych dla mikroprzedsiębiorców zatrudniających mniej niż 10 pracowników lub z obrotem poniżej 2 mln euro. Będzie to zarazem podstawowe wyzwanie dla nadzorców, aby nie wprowadzać nieproporcjonalnych uciążliwości regulacyjno-nadzorczych dla mikroprzedsiębiorców.

#### 4. Nowa materia nadzorcza w świetle projektu MiCA

Jeśli w przypadku projektu DORA chodzi o jednolite w UE uregulowanie monitorowania i przeciwdziałania ryzyku ICT, tak w przypadku projektu MiCA akcent normatywny położony został na jednolite uregulowanie całego rynku kryptoaktywów w UE (i wyeliminowanie różnorodności regulacyjnej na poziomie państw członkowskich, utrudniającej transgraniczne świadczenie usług), co odbywa się poprzez wskazanie ram regulacyjnych nadzoru rynku kryptoaktywów, tak w elementach mikroostrożeń, jak i makroostrożeń. Rynek kryptoaktywów, co słusznie podkreślono w preambule do MiCA, może generować zagrożenia dla stabilności finansowej w jej makroostrożeń wymiarze (tu zwłaszcza tzw. stabilne kryptowaluty). Celem tej regulacji ma stać się stworzenie jednolitych ram prawnych dla tego rynku, wspieranie innowacyjnych technologii na rynku finansowym, przy jednoczesnym zapewnieniu dobrego poziomu ochrony dla konsumentów i inwestorów oraz stabilności finansowej na rynku kryptoaktywów.

Krajowe i unijne organy nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów pełnić będą szeroko pojęty nadzór nad tym rynkiem, w tym nad dostawcami usług z zakresu kryptoaktywów w zakresie udzielania zezwolenia na świadczenie przez nich usług: przechowywania kryptoaktywów i zarządzania nimi w imieniu osób trzecich; prowadzenia platformy obrotu kryptoaktywami; wymiany kryptoaktywów na walutę fiat lub inne kryptoaktywa; wykonywania zleceń związanych z kryptoaktywami w imieniu osób trzecich; subemisji kryptoaktywów; przyjmowania i przekazywania zleceń w imieniu osób trzecich czy doradztwa w zakresie kryptoaktywów, a także uprawnienia nadzorców krajowych lub unijnych do zawieszenia lub zakazania emisji kryptoaktywów lub świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów, a także do prowadzenia dochodzeń w sprawie naruszeń przepisów dotyczących nadużyć na rynku.

Niewątpliwie MiCA będzie rozporządzeniem, którego założeniem jest posługiwanie się najnowocześniejszymi technologiami na rynku finansowym DLT. Skoro przyjęty na rynku finansowym regulacyjny paradygmat jest nadzorczy, to powstaje pytanie o możliwość i wręcz konieczność stosowania e-narzędzi nadzorczych przez krajowych i unijnych nadzorców dla zapewnienia bezpieczeństwa finansowego na rynku kryptoaktywów. EBA mocno przygotowuje się do e-nadzoru w projekcie MiCA; wskazuje się na potrzebę zatrudnienia specjalistów z zakresu ryzyka ICT i rynku kryptoaktywów.

MiCA reguluje tzw. zjawisko tokenizacji rynku finansowego, w projekcie bowiem wskazano na wymogi nadzorcze dotyczące emisji 3 grup tokenów (rodzajów kryptoaktywów): tokenów powiązanych z aktywami, tokenów będących pieniądzem elektronicznym (czy e-pieniędzem) oraz tokenów użytkowych.

Nadzorem w MiCA proponuje się objąć nie tylko emitentów kryptoaktywów, ale również dostawców usług z zakresu kryptoaktywów oraz ich outsourcerów (art. 66 MiCA), przy czym dobrze ustalono podział zadań między nadzorców krajowych i unijnych, tym ostatnim przyporządkowując bezpośredni nadzór z prawem do stosowania środków nadzorczych *sensu stricto*, włącznie z prawem do wydawania decyzji sankcyjnych nad tzw. znaczącymi tokenami. Klasyfikacja znaczących tokenów przez EBA (w zakresie kryptoaktywów powiązanych z aktywami i kryptoaktywów będących pieniądzem elektronicznym)<sup>25</sup> następować będzie na podstawie interesującego art. 39 MiCA, który powinien uwzględniać szeroko e-narzędzia nadzorcze, tak dla krajowych, jak i unijnych nadzorców. Skoro na podstawie art. 39 MiCA EBA zaklasyfikuje tokeny jako znaczące na podstawie m.in.: wielkości bazy klientów, wartości wyemitowanych tokenów, liczby i wartości transakcji na tych tokenach czy znaczenia działalności transgranicznej emitenta tokenów, to informacja o tych kryteriach zbierana przez nadzorców krajowych od emitentów kryptoaktywów (na których zostaną nałożone obowiązki raportacyjne) i w tym zakresie przekazywana do EBA (co najmniej raz w roku) powinna być kompletowana i przechowywana za pomocą najnowocześniejszych i najskuteczniejszych e-narzędzi nadzorczych. Zaklasyfikowanie tokenu jako znaczącego spowoduje objęcie bezpośrednim nadzorem tych kryptoaktywów przez EBA na podstawie art. 98 MiCA.

Krajowe organy nadzorcze, choćby już tylko z uwagi na własne uprawnienia nadzorcze *stricte* nadzorcze i dochodzeniowe oraz konieczność zapewnienia współpracy transgranicznej (np. w zakresie paszportu europejskiego dla dostawców kryptoaktywów czy wymiany informacji nadzorczej) oraz z EBA i ESMA, będą musiały mocno rozwinąć e-narzędzia nadzorcze w celu wykonania różnorodnych obowiązków nadzorczych. Jak zawsze w unijnych rynkowych regulacjach nadzorczych zakres informacji, wzory formularzy, a być może także sposób i narzędzia realizacji procesów kontrolno-nadzorczych określone zostaną w RTS-ach i BTS-ach. W ramach nadzoru bezpośredniego nad tokenami znaczącymi EBA będzie miał m.in. prawo przeprowadzania dochodzeń, prawo do żądania przesyłu danych, zobowiązania do udzielenia niezbędnych informacji od emitentów, instytucji finansowych, ale i określonych podmiotów trzecich, z którymi znaczący emitenci zawarli ustalenia umowne; prawo do kontroli na miejscu; kontroli i oceny funkcjonowania systemów DLT emitenta.

Nadzór unijny i krajowy musi mieć możliwość analizy rozlicznych obowiązków raportacyjnych i monitorowania podmiotów nadzorowanych, co powinno się odbywać

---

<sup>25</sup> Projekt MiCA dopuszcza też dobrowolną klasyfikację tokenów jako znaczących przez ich emitentów w procesie ubiegania się o zezwolenie na emisję, co także oznacza konieczność stworzenia sprawnych kanałów przepływu informacji między nadzorcami poziomu krajowego a EBA.

w systemie internetowym za pomocą e-narzędzi, dających gwarancje szybkości analizy i wyselekcjonowania dzięki nowoczesnym funkcjom technicznym sytuacji zagrożeń w czasie rzeczywistym (zasadne wydaje się tu zwłaszcza wykorzystanie na większą skalę API, chmury, algorytmizacji nadzorczej i DLT).

Objęcie nadzorem dostawców zewnętrznych w rozporządzeniu MiCA to nie tylko ochrona dla klientów rynku finansowego, ale także dla stabilności finansowej poszczególnych segmentów tego rynku. Wyzwaniem nadzorczym dla organów nadzoru krajowych i unijnych stanie się również dbałość o poszanowanie przez podmioty finansowe zasady neutralności technologicznej (by nie forsować jednej tylko technologii), a tym samym i w tym aspekcie przeciwdziałać ryzyku koncentracji.

Wśród szczególnie istotnych postanowień MiCA trzeba zwrócić uwagę na obowiązek publikowania przez emitentów kryptoaktywów dokumentu informacyjnego<sup>26</sup> dotyczącego kryptoaktywów oraz spełnianie wymogów dotyczących ujawniania informacji. Dopiero po opublikowaniu dokumentu informacyjnego emitent kryptoaktywów będzie mógł oferować swoje kryptoaktywa w UE lub ubiegać się o dopuszczenie takich kryptoaktywów do obrotu na platformie obrotu (art. 10 MiCA). Natomiast organy nadzoru po zgłoszeniu dokumentu będą dysponowały kompetencją do zawieszenia lub zakazania danej emisji, żądania uwzględnienia w dokumencie informacyjnym dotyczącym kryptoaktywów dodatkowych informacji lub opublikowania informacji o niespełnianiu przez emitenta wymogów rozporządzenia. ESMA będzie prowadziła rejestr wszystkich dostawców usług w zakresie kryptoaktywów w UE wraz z informacjami na temat dokumentu informacyjnego dotyczącego kryptoaktywów przekazanego przez właściwe organy. W MiCA przewiduje się również rozpatrywanie skarg kierowanych przez klientów i inwestorów do nadzorców na naruszenia rozporządzenia MiCA także w formie elektronicznej (art. 95 MiCA).

Skalę przyszłych obowiązków raportacyjnych, stanowiących dobre pole dla rozwoju i stosowania SupTech, pokazuje dobrze także art. 112 MiCA, zgodnie z którym Komisja we współpracy z EBA i ESMA będzie przygotowywała sprawozdania dotyczące m.in.:

- liczby emisji kryptoaktywów w UE,
- liczby dokumentów informacyjnych dotyczących kryptoaktywów zarejestrowanych przez właściwe organy,
- rodzaju kryptoaktywów, ich kapitalizacji rynkowej,

---

<sup>26</sup> Małe i średnie przedsiębiorstwa, dla urzeczywistnienia zasady proporcjonalności, będą zwolnione z obowiązku publikowania takiego dokumentu informacyjnego w przypadku, gdy całkowita wartość emisji kryptoaktywów w okresie 12 miesięcy jest niższa niż 1 000 000 euro. Emitenci stabilnych kryptowalut nie będą podlegali obowiązkowi uzyskania zezwolenia właściwego organu krajowego, jeżeli wartość pozostających w obrocie stabilnych kryptowalut wynosi mniej niż 5 000 000 euro.

- liczby kryptoaktywów dopuszczonych do obrotu na platformie obrotu kryptoaktywami,
- oszacowania liczby mieszkańców UE, którzy posługują się kryptoaktywami wyemitowanymi w UE lub w nie inwestują,
- liczby i wartości przypadków nadużyć, ataków hakerskich i kradzieży związanych z kryptoaktywami zgłoszonych w UE,
- rodzajów nieuczciwych zachowań,
- liczby skarg otrzymanych przez dostawców usług w zakresie kryptoaktywów i emitentów tokenów powiązanych z aktywami,
- liczby skarg otrzymanych przez właściwe organy oraz informacji na temat przedmiotu otrzymanych skarg.

Oznacza to, że wcześniej informacje te będą gromadzone i przechowywane przez nadzór krajowy oraz przekazywane do EBA i ESMA. Jest to zatem obszar rodzący potrzebę stosowania w szerokim zakresie e-narzędzi nadzorczych, aby nadzór ten był skuteczny zarówno jeśli chodzi o działania nadzorcze *ex ante*, jak i *ex post*.

## 5. Uwagi końcowe

Kompetencje nadzorcze organów w analizowanych projektach rozporządzeń są silne, ale skuteczność nadzorcza będzie zależała do szerszego stosowania e-narzędzi służących realizacji tych kompetencji nad poszerzonymi podmiotowo i przedmiotowo cyfrowymi materiałami prawnorynkowymi w DORA i MiCA. Skuteczność nadzoru będzie też powiązana z prawidłowym e-zarządzaniem ryzykiem ICT na poziomie podmiotów finansowych i również e-współpracą nadzorczo-zarządzającą między podmiotami finansowymi a nadzorcami krajowymi i unijnymi. Zarówno w DORA, jak i w MiCA kładzie się nacisk na *ex ante* pozyskiwanie informacji o zagrożeniach, które mogą mieć wpływ na stabilność rynku finansowego. Słusznie zakłada się w komentowanych regulacjach, że możliwe są zakłócenia systemu finansowego zagrożeniami w tzw. cyberprzestrzeni i że te zakłócenia mogą potencjalnie stanowić źródło ryzyka systemowego.

Skuteczność e-nadzoru uzależniona będzie w znacznym stopniu również od e-współpracy finansowej administracji nadzorczej skoncentrowanej na materii prawnorynkowej związanej z ryzykiem ICT, gdzie w sferze zainteresowania pozostają podmioty czynne i bierne tego zarządzania, a nacisk położony jest na jego cyfrową

formę<sup>27</sup>. *Sine qua non* tego procesu administrowania jest dostęp do infrastruktury internetowej oraz bezpieczne z niej korzystanie, co jest najistotniejsze w relacji instytucja finansowa i klient, a w sferze bezpieczeństwa systemu finansowego w ujęciu treściowym zabezpieczenie nowych form, usług i produktów finansowych przed ich negatywnym wpływem na stabilność finansową tak w wymiarze mikroostrożnościowym, jak i makroostrożnościowym (np. przeciwdziałanie praniu pieniędzy, nadzór nad kryptoaktywami), przy czym przy e-administrowaniu nadzorczym ważne jest również zapewnienie bezpieczeństwa w pozostałych obszarach prawa, np. ochrony danych osobowych klientów. Istotna staje się również ochrona przed cyfrowym wykluczeniem.

E-zarządzanie nadzorcze na rynku finansowego UE na przykładzie projektów DORA i MiCA obejmuje siatkę połączeń między podmiotami, którym przyporządkowano określone obowiązki, których funkcją jest nadzór nad cyfryzacją rynku finansowego UE. Chodzi tu zarówno o podmioty czynne, czyli ściśle współpracujące ze sobą organy nadzoru krajowego i unijnego, jak i podmioty bierne, a więc podmioty nadzorowane, które „pod okiem” nadzorców mają zarządzać ryzykiem ICT czy ryzykiem związanym z dostawcami usług kryptoaktywów na podstawie ujednoczonych w DORA i MiCA ram prawnych. Objęci nadzorem zostaną także dostawcy usług ICT i usług kryptoaktywów oraz ich outsourcerzy. Forma e-administracji nadzorczej wykorzystywana przy kontaktowaniu się podmiotów czynnych i biernych powinna wykorzystywać infrastrukturę internetową i cyfrową, bazującą na nowoczesnych innowacyjnych technologiach finansowych z obszaru SupTech.

E-administracja nadzorcza korzysta przede wszystkim z norm prawa publicznego, głównie powszechnie wiążących, ale może także posługiwać się normami *compliance* i *soft law*, konkretyzując wzorzec normatywny wyznaczany w rozporządzeniach i RTS-ach. Znamienne również, że nadzór krajowo-unijny uzyskał w analizowanych projektach mocne uprawnienia monitorowania ustaleń umownych między podmiotami finansowymi a zewnętrznymi dostawcami usług ICT czy między dostawcami usług kryptoaktywów a outsourcerami.

Filozofia przeciwdziałania ryzyku cyfrowemu związana jest ze współpracą między podmiotami finansowymi a organami nadzoru i jest to współpraca sieciowa i wielopłaszczyznowa, uwzględniająca zasadniczo prawidłowo zasadę proporcjonalności.

Niewątpliwie wzmocniona algorytmizacja nadzoru, która wypiera losowość, automatyczne integrowanie danych w sieci w celach analitycznych, bardziej efektywne

---

<sup>27</sup> Na marginesie warto wspomnieć, że e-proceduralne elementy dotyczące także kwestii nadzorczych pojawiają się w ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, istotnej również dla kontaktów na rynku finansowym.



zarządzanie ryzykiem, monitoring w czasie rzeczywistym, postawienie na e-nadzór *ex ante* za pomocą e-narzędzi nadzoru spowoduje redukcję kosztów nadzoru. Stosowanie na szeroką skalę, co wydaje się niezbędne po wejściu w życie DORA i MiCA, e-narzędzi nadzoru powinno spowodować szerszą automatyzację, algorytmizację niektórych funkcji nadzorczych w obszarze raportowania i ryzyka zarządzania i *compliance*, które służyć mają kontroli materii realizowanej w środowisku cyfrowym.

E-nadzór jest potrzebny w obszarach, gdzie istnieje potrzeba wzmocnienia monitoringu napływających danych (które w DORA i MiCA znacząco się poszerzą) w czasie rzeczywistym i jak najszybszego reagowania na zagrożenia rynkowe, co może pomóc również w *ex ante* przeciwdziałaniu ryzykom makroostrożnościowym.

SupTech powinien w założeniu poprawić zdolności nadzorcze poprzez szybsze reagowanie, poprzez poznawanie w czasie rzeczywistym wskaźników ryzyka i reagowania w czasie rzeczywistym (API), co dać ma automatyzacja i przeniesienie się z form tradycyjnych na formy elektroniczne. W świetle projektów DORA i MiCA SupTech staje się strategią priorytetową dla nadzorców i niemożliwe będzie skuteczne prowadzenie nadzoru bez szeroko i systemowo stosowanych cyfrowych narzędzi o przeznaczeniu nadzorczym<sup>28</sup>. Potrzebny wydaje się wręcz swoisty nadzorczy *single rulebook* z e-narzędziami nadzorczymi. Na wzrost aktów prawnych i związanych z nimi obowiązków sprawozdawczo-raportacyjnych pomóc może ścisła, systemowa i pogłębiona automatyzacja oraz algorytmizacja niektórych obszarów nadzorczych<sup>29</sup>.

Cyfryzacja nadzorcza nie może jednak powodować swoistej technologicznej zależności od dostawców technologii, aby nie kreować nowego ryzyka koncentracji i nie pozostawiać obszarów regulacyjnych poza polem nadzoru. Cyfryzacja nadzoru oznacza też konieczność poprawienia kompetencji cyfrowej wśród pracowników nadzoru, a nade wszystko, co słusznie podkreślono w raporcie FSB, istnieje konieczność zachowania nadzoru tradycyjnego z czynnikiem ludzkim i tradycyjnej interwencji, zwłaszcza w zakresie rozstrzygnięć nadzorczych<sup>30</sup>.

Odpowiedź na pytanie, czy wszystkie kompetencje nadzorcze można realizować za pomocą nowoczesnych technologii, brzmi (na razie!?) „nie”. E-narzędzia nadzorcze powinny dotyczyć kwestii technicznych, rutynowych, formalnych rozumianych jako przeniesienie sposobu załatwiania spraw na poziom informatyczny i za pomocą nowoczesnych e-narzędzi, jednak nie w tych kwestiach merytorycznych, w których potrzebna jest bardziej analiza dokumentacji przez człowieka (np. przed wydaniem

<sup>28</sup> Raport FSB z 2020 r. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P091020.pdf> (3.05.2021), s. 1 i n.

<sup>29</sup> Poza ramami niniejszego opracowania pozostaje (bardzo ważne) zagadnienie dostępności, jawności i transparentności konstrukcji algorytmów.

<sup>30</sup> Raport FSB, s. 10.

decyzji administracyjnych, sankcyjnych). Algorytmizacja nadzoru nie może zakłócić procesu merytorycznej kontroli danych, kończącej się wydaniem decyzji nadzorczej. Wydaje się, że element personalny nadzoru jest i będzie zawsze potrzebny, aby na podstawie zinterpretowanych danych wydać decyzje nadzorcze.

Pożądane są natomiast wszelkie technologie chmurowe, algorytmy do optymalnego wykorzystania w procesach kontrolno-nadzorczych w zakresie integrowania i analizowania danych pozyskiwanych od podmiotów nadzorowanych oraz interfejsy programistyczne tworzone z myślą o podmiotach sieciowego i wielopłaszczyznowego e-zarządzania nadzorczego, pozwalające na pozyskiwanie informacji w czasie rzeczywistym. Narzędzia cyfrowe są już i mogą być w poszerzonej formule stosowane przez nadzór przy przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, oszustwom finansowym, raportowaniu, zarządzaniu ryzykiem.

Cyfryzacja i elektronizacja są nieuniknione i potrzebne na rynku finansowym, ale potrzebny jest w związku z tym silny nadzór z silnymi instrumentami, w tym skutecznego technicznego oddziaływania nadzorczego w środowisku cyfrowym. Potrzebne jest także rozsądne wyznaczenie granic dla procesu cyfryzacji nadzorczej, aby z jednej strony nie została rozmyta odpowiedzialność na rynku finansowym, a zarazem z drugiej strony, aby nie „zadławić” innowacyjności i konkurencyjności FinTech i RegTech nieproporcjonalnymi rozwiązaniami nadzorczymi oraz rozsądnie ilościowo i jakościowo kształtować obowiązki raportacyjno-sprawozdawcze dla instytucji finansowych.

Skuteczność nadzoru na cyfrowym rynku finansowym zależy od tego, czy nadzorcy rozwiną swoje systemy nadzorcze i będą w większym stopniu niż dotychczas posługiwać się e-narzędziami nadzorczymi, i to zarówno jeśli chodzi o dane ilościowe, jak i jakościowe. Osiągnięcie celów nadzorczych DORA i MiCA zależy od możliwości objęcia nowej materii regulacyjnej skutecznymi i proporcjonalnymi dla nadzorowanych e-narzędziami nadzorczymi.

## **Bibliografia**

- Chłopecki A., *Sztuczna inteligencja. Szkice prawne i futurologiczne*, wyd. 2, Warszawa 2021.
- Fedorowicz M., *O normatywnym pojęciu stabilności finansowej na rynku finansowym Unii Europejskiej w nowej architekturze nadzorczej*, „Studia Europejskie” 2017, nr 4, s. 73-94.
- Fedorowicz M., *Osiągnięcie konwergencji nadzorczej mikroostrożnościowej i makroostrożnościowej w prawie rynku finansowego Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 4, s. 155-169, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.4.12>.
- Pravo sztucznej inteligencji*, L. Lai, M. Świerczyński (red.), Warszawa 2020.
- Szostek D., *Blockchain a prawo*, Warszawa 2018.

MONIKA NIEDŹWIEDŹ<sup>1</sup>

## DOKUMENT W POSTACI ELEKTRONICZNEJ JAKO DOWÓD W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM I SĄDOWOADMINISTRACYJNYM W ŚWIETLE WYTYCZNYCH RADY EUROPY

**ABSTRAKT:** Ostatnia dekada przyniosła postępującą cyfryzację i informatyzację życia społecznego i gospodarczego. Jest to trend nie tylko europejski, ale także ogólnoświatowy, a cyfryzacja i informatyzacja stanowią narzędzia w procesach globalizacji. Regulacje k.p.a., jak również p.p.s.a. z uwzględnieniem zmian przewidzianych w ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych odpowiadają ramowym standardom wynikającym z wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dowodów elektronicznych w postępowaniach cywilnych i administracyjnych z 30 stycznia 2019 r. Analiza prawa krajowego oraz wzajemne odesłania między aktami prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego świadczą o dążeniu do ugruntowania wspólnych europejskich standardów. Dokument w postaci elektronicznej sukcesywnie wypierał będzie tradycyjne dokumenty, jednak nie można w tym kontekście zapominać o osobach informatycznie wykluczonych oraz o przyjętej zasadzie równorzędności tradycyjnej papierowej formy dokumentu i postaci elektronicznej. W kontekście wrastającej internacjonalizacji postępowań administracyjnych istotne jest zapewnienie wspólnych standardów informatycznych, aby ułatwić, a niekiedy wręcz umożliwić posługiwanie się dokumentem w postaci elektronicznej za granicą oraz ułatwić przekazywanie między państwami dokumentów elektronicznych z publicznych rejestrów.

---

<sup>1</sup> Dr hab. Monika Niedźwiedź, Katedra Prawa Europejskiego, Uniwersytet Jagielloński, <https://orcid.org/0000-0002-4822-6119>.

**SŁOWA KLUCZOWE:** dokument elektroniczny, dowód w postaci elektronicznej, postępowanie administracyjne, sąd administracyjny

**ELECTRONIC DOCUMENT AS EVIDENCE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND ADMINISTRATIVE JUDICIARY IN THE LIGHT OF THE GUIDELINES OF THE COUNCIL OF EUROPE**

**ABSTRACT:** The last decade has brought a progressive digitalization and computerization of social and economic life. It is a European trend, but also a global one, and digitization and computerization are tools in the processes of globalization. Regulations of the Code of Administrative Procedure, as well as of the law on the proceeding before administrative courts, taking into account the amendments provided for in the Act of 18 November 2020 on electronic service of documents, correspond to the framework standards resulting from the guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on electronic evidence in civil and administrative proceedings of 30 January 2019. Analysis of national law and cross-references between legal acts, national, EU and international standards show that we strive to strengthen common European standards. Electronic documents will gradually replace traditional documents, however, in this context, we cannot forget about IT-excluded people and the adopted principle of equivalence between the traditional paper form of the document and the electronic form. In the context of the increasing internationalization of administrative proceedings, it is important to ensure common IT standards in order to facilitate, and sometimes even enable the use of an electronic document abroad and facilitate the transfer of electronic documents from public registers between countries.

**KEYWORDS:** electronic document, electronic evidence, administrative proceeding, administrative court

## 1. Wstęp

Ostatnia dekada przyniosła postępującą cyfryzację<sup>2</sup> i informatyzację<sup>3</sup> życia społecznego i gospodarczego. Jest to trend nie tylko europejski, ale także ogólnoświatowy, a cyfryzacja i informatyzacja stanowią narzędzia w procesach globalizacji. Nie dziwi zatem, że zjawiska te znajdują przełożenie także w poszczególnych dziedzinach prawa, w tym na gruncie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. W polskim porządku prawnym w informatyzacji postępowania administracyjnego

---

<sup>2</sup> Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego PWN* cyfryzacja to „rozpowszechnianie i popularyzowanie techniki cyfrowej oraz wprowadzanie na szeroką skalę infrastruktury elektronicznej”.

<sup>3</sup> Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego PWN* informatyzacja to „wykorzystywanie nowoczesnych metod przetwarzania informacji w gospodarce, technice itp.”.

i sądowoadministracyjnego szczególną rolę odegrały ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne wraz z jej licznymi nowelizacjami<sup>4</sup> oraz, w ostatnim czasie, ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych<sup>5</sup>. Z kolei w prawie europejskim *sensu largo* (tj. obejmującym dorobek prawny Unii Europejskiej, jak również Rady Europy) uwagę zwracają 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 (eIDAS)<sup>6</sup> oraz wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dowodów elektronicznych w postępowaniach cywilnych i administracyjnych z 30 stycznia 2019<sup>7</sup>. Warto podkreślić, że w wytycznych Rady Europy znajdują się liczne odesłania do rozporządzenia eIDAS, a w obu aktach podkreśla się transgraniczny wymiar zagadnienia.

Dokument jest uważany za najbardziej rozpowszechniony i pewny środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym<sup>8</sup>. Jest to zarazem jedyny dowód, którego przeprowadzenie jest możliwe w świetle ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>9</sup>. Nie dziwi więc fakt, że postępująca transformacja postaci dokumentu z tradycyjnej w elektroniczną budzi zainteresowanie doktryny i praktyki z perspektywy postępowania dowodowego.

Brak jest ogólnej ustawowej definicji dokumentu. W doktrynie natomiast wskazuje się, że istotą dokumentu jest to, że stanowi on akt pisemny wyrażający określone myśli lub wiadomości<sup>10</sup>. Dla pojęcia dokumentu bez znaczenia jest to, z jakiego materiału został sporządzony<sup>11</sup>, co wydaje się sprzyjać cyfryzacji postępowania dowodowego. W art. 3 pkt 2 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne zawarto definicję dokumentu elektronicznego. Zgodnie z powołanym przepisem dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. 2021, poz. 670.

<sup>5</sup> Dz.U. 2020, poz. 2320.

<sup>6</sup> Dz.Urz. UE 2014, L 257, s. 73.

<sup>7</sup> CM (2018)169-addfinal.

<sup>8</sup> Zob. P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013, s. 141.

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. 2019, poz. 2325.

<sup>10</sup> Zob. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 112; P. Daniel, *Administracyjne postępowanie...*, s. 141.

<sup>11</sup> Zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 76 k.p.a.* [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 457.

Celem niniejszego opracowania jest spojrzenie na zagadnienie informatyzacji postępowania dowodowego (w zakresie odnoszącym się do dowodu z dokumentu) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym z perspektywy standardów europejskich, w szczególności w świetle wspomnianych wytycznych Rady Europy, oraz próba oceny nieuchronnie następujących zmian, w szczególności zaś antycypowanie problemów, z którymi przyjdzie mierzyć się w związku z zachodzącymi zmianami.

## **2. Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dowodów w postaci elektronicznej w postępowaniach cywilnych i administracyjnych**

### **2.1. Uwagi ogólne**

Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dowodów w postaci elektronicznej w postępowaniach cywilnych i administracyjnych zostały przyjęte 30 stycznia 2019 r.<sup>12</sup> Ich opracowanie poprzedził raport z badania krajowych porządków prawnych, który ukazał się w 2016 r.<sup>13</sup> Wytyczne mają na celu wspieranie państw członkowskich Rady Europy w mierzeniu się z zagadnieniami powstającymi w związku z pojawieniem się w postępowaniach administracyjnych i sądowych dowodów w postaci elektronicznej<sup>14</sup> i stymulowanie przyjmowania wspólnych standardów przez państwa członkowskie Rady Europy.

Dowód w postaci elektronicznej został zdefiniowany w wytycznych jako każdy dowód (środek dowodowy – M.N.) pochodzący z danych zawartych lub wyprodukowanych przez jakiegokolwiek urządzenie, którego działanie zależy od oprogramowania, lub dane przechowywane lub przesyłane za pomocą systemu komputerowego lub sieci. Wytyczne dotyczą zatem nie tylko dowodu w postaci dokumentu, ale każdego środka dowodowego, który przybiera postać elektroniczną (zatem także np. zdigitalizowane zapisy z przesłuchania świadków)<sup>15</sup>. Zdefiniowano także pojęcie metadanych, czyli

---

<sup>12</sup> CM (2018)169-add1final.

<sup>13</sup> Raport przygotował Europejski Komitet ds. Współpracy Prawnej (CDCJ) pod przewodnictwem Stephena Masona i Uwe Rasmussena, CDCJ(2015)14 final.

<sup>14</sup> Zob. także pkt 9 Memorandum wyjaśniającego do wytycznych, przyjętego 17 stycznia 2019 r., CM (2018)169-add2.

<sup>15</sup> Na potrzeby niniejszego opracowania ograniczono się jednak wyłącznie do dokumentu jako środka dowodowego i pod tym kątem przeprowadzono analizę wytycznych oraz regulacji prawa krajowego.

elektronicznych informacji, jak data utworzenia lub zmiany pliku (dokumentu), autor, data wysłania, data doręczenia (tzw. *digital fingerprint*) oraz pojęcie dostawcy usług zaufania. To ostatnie pojęcie zostało zdefiniowane przez odwołanie się do unijnego rozporządzenia eIDAS. Zgodnie z wytycznymi dostawca usług zaufania oznacza osobę fizyczną lub prawną, która świadczy przynajmniej jedną usługę zaufania jako kwalifikowany lub niekwalifikowany dostawca usług zaufania. Uwagę zwraca szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy wytycznych. Odnoszą się one zarówno do postępowań cywilnych, jak i administracyjnych, a pojęcie „sąd” dla potrzeb ich zastosowania obejmuje każdy właściwy organ pełniący funkcje orzecznicze (w znaczeniu rozstrzygania spraw)<sup>16</sup>.

## **2.2. Zasady dotyczące posługiwania się dokumentem w postaci elektronicznej zawarte w wytycznych**

Szczegółowe rozwiązania dotyczące dowodów w postaci elektronicznej zostały poprzedzone sformułowaniem zasad ogólnych odnoszących się do wszystkich typów dowodów. Po pierwsze, ocena mocy dowodowej dowodu w postaci elektronicznej należy do organu krajowego. Po drugie, wprowadzona zostaje zasada neutralności technologicznej, zgodnie z którą forma dowodu nie ma znaczenia dla jego oceny. Nie może być ani powodem dyskryminacji, ani uprzywilejowania dowodu w postaci elektronicznej. Po trzecie, sformułowana została zasada „równości broni” (*equality of arms*), zgodnie z którą okoliczność, iż strona posługuje się dowodem w postaci elektronicznej, nie może wpływać na jej sytuację prawną<sup>17</sup>.

W kontekście możliwości wykorzystania dowodu w postaci elektronicznej zwrócono uwagę na to, że organy nie powinny co do zasady wykluczać dowodu w postaci elektronicznej z powodu braku zaawansowanego, kwalifikowanego lub certyfikowanego podpisu elektronicznego<sup>18</sup>. Oznacza to, że każdy dokument w postaci elektronicznej powinien w świetle Wytycznych stanowić dowód. Inną kwestią jest ocena mocy dowodowej dokumentu, który nie został podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym. Zgodnie z zasadami ogólnymi zawartymi w Wytycznych jest ona dokonywana zgodnie z przepisami prawa krajowego. Złożenie podpisu kwalifikowanego w świetle Wytycznych nie wymaga od sądu (organu) analizy technologii użytej do jego utworzenia, wystarczające jest sprawdzenie w unijnym rejestrze, czy pochodzi on od jednego z dostawców usług zaufania. Ponadto wydruki z rejestrów publicznych

<sup>16</sup> Zob. Memorandum wyjaśniające, pkt 14.

<sup>17</sup> Zob. Memorandum wyjaśniające, pkt 17.

<sup>18</sup> Pkt 7 wytycznych. Zob. na temat rodzajów podpisów elektronicznych, o których mowa w pkt 7 wytycznych, art. 3 pkt 11, 12 i 14 rozporządzenia 910/2014 (eIDAS).

prowadzonych zgodnie z wymogami prawa krajowego powinny stanowić dowód tego, co zostało w nich stwierdzone<sup>19</sup>.

Wskazano, że dowód jest przeprowadzany w oryginalnym formacie, bez konieczności przedłożenia np. wydruków. Wreszcie zwrócono uwagę na istotne zagadnienie, które ściśle wiąże się z elektroniczną postacią dowodu (dokumentu), a mianowicie na znaczenie tzw. metadanych, czyli elektronicznej „metryki” dokumentu pozwalającej na ocenę jego autentyczności i integralności, a w konsekwencji decydujących o możliwości wykorzystania tego dowodu i jego mocy dowodowej<sup>20</sup>.

W zakresie zbierania i przekazywania dokumentów w postaci elektronicznej zwrócono uwagę na konieczność opracowania procedur bezpiecznego przekazywania i przechowywania dowodów w postaci elektronicznej, zwracając uwagę na konieczność zachowania integralności, oryginalnego formatu dokumentu oraz znaczenie usług zaufania w kontekście transgranicznego przekazywania dokumentów.

W kontekście przechowywania dowodów w postaci elektronicznej (zarówno przez okres toczącego się postępowania, jak i archiwizowania<sup>21</sup>) wyzwaniem jest stworzenie rozwiązań zapewniających bezpieczeństwo przechowywanych danych oraz pozwalających na ich przechowywanie w oryginalnym standardowym formacie. W tym ostatnim przypadku zaleca się stosowanie standardów międzynarodowych<sup>22</sup>.

### **3. Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w świetle ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2020 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

#### **3.1. Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w świetle ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego**

Zagadnienie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym doczekało się ostatnio monograficznego opracowania<sup>23</sup>. Poruszono w nim istotne

---

<sup>19</sup> Zob. pkt 24 wytycznych oraz pkt 43 Memorandum wyjaśniającego.

<sup>20</sup> Zob. pkt 25 Memorandum wyjaśniającego.

<sup>21</sup> Zob. także Rekomendacje Komitetu Rady Ministrów Rady Europy w sprawie archiwizowania dokumentów w formie elektronicznej w sektorze prawnym z 9 września 2003 r., Rec (2003) 15 wraz z jej omówieniem D. Nałęcz, *Europejska polityka dostępu do dokumentów i archiwów* <https://www.archiwa.gov.pl/images/docs/eupolityka.pdf>, s. 25-36.

<sup>22</sup> Zob. pkt 25 wytycznych oraz pkt 45 Memorandum wyjaśniającego.

<sup>23</sup> B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.



zagadnienia związane z posługiwaniem się dokumentem elektronicznym na różnych etapach postępowania administracyjnego: od jego wszczęcia aż po zagadnienia związane z doręczeniem decyzji w postaci elektronicznej. Jak już wspomniano, niniejsze opracowanie zostało ograniczone do fazy postępowania dowodowego.

Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. organy administracji publicznej są zobowiązane do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W zakresie postępowania dowodowego z zasady tej wynikają dla organów administracji publicznej określone obowiązki, takie jak ustalenie istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych, określenie dowodów koniecznych dla udowodnienia tych faktów oraz zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego w sprawie z zapewnieniem stronie czynnego udziału w postępowaniu dowodowym<sup>24</sup>. W przepisach k.p.a. brak jest definicji pojęcia „dowód”. Pod pojęciem „dowodu” można rozumieć dowodowe źródła, czynności dowodowe, środki dowodowe, dowodzenie oraz wynik wniosku<sup>25</sup>. Środkami dowodowymi są wszelkie źródła informacji umożliwiające dowodzenie<sup>26</sup>. W doktrynie wskazuje się, że najbardziej powszechnym, a jednocześnie najbardziej pewnym środkiem dowodowym jest dowód z dokumentu<sup>27</sup>. Jak już wspomniano, brak jest w k.p.a. ustawowej definicji dokumentu. Definicję dokumentu zawierają natomiast niektóre akty prawa pochodnego UE. Tytułem przykładu dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>28</sup> w art. 2 pkt 3 oraz zastępująca ją Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>29</sup> w art. 2 pkt 6 stanowi, że: „dokument” oznacza: a) jakąkolwiek treść

<sup>24</sup> Zob. szerzej: B. Adamiak, *Komentarz do art. 7 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 66–67; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 137–138; M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2017, s. 71.

<sup>25</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 116; M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 72–73.

<sup>26</sup> D. Strzelec, *Dowody i postępowanie dowodowe w prawie podatkowym*, Warszawa 2015, s. 60; B. Adamiak, *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1984, nr 665, s. 47; eadem, *Komentarz do art. 75 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 397; M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 73.

<sup>27</sup> P. Daniel, *Administracyjne postępowanie...*, s. 141 i cyt. tam literatura.

<sup>28</sup> Dz.Urz. UE 2003, L 345, s. 90.

<sup>29</sup> Dz.Urz. UE 2019, L 172, s. 56. Zgodnie z art. 19 dyrektywy 2019/24 Dyrektywa 2003/98/WE, zmieniona dyrektywą wymienioną w załączniku I części A, traci moc od dnia 17 lipca 2021 r., bez

niezależnie od zastosowanego nośnika (zapisaną na papierze lub zapisaną w postaci elektronicznej lub zarejestrowaną w postaci dźwiękowej, wizualnej albo audiowizualnej); b) każdą część tej treści.

Wskazuje się, że istotą dokumentu jest to, że stanowi on akt pisemny wyrażający określone myśli lub wiadomości<sup>30</sup>. Dla pojęcia dokumentu bez znaczenia jest materiał, z którego dokument został sporządzony<sup>31</sup>, zatem postać elektroniczna nie stanowi przeszkody w uznaniu dokumentu za dowód w sprawie.

Pojęcie „dokumentu elektronicznego”, jak już wspomniano, zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 2 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Zgodnie z powołanym przepisem dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. W myśl art. 3 pkt 1 ww. ustawy informatyczny nośnik danych to materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej.

W kontekście definicji dokumentu elektronicznego w literaturze zwraca się uwagę na pominięcie podpisu „jako tradycyjnie istotnej cechy dokumentu”, przyjmując tym samym rozumienie zbliżone do podejścia informatyków i urzędników-użytkowników Internetu, dla których dokumentem jest plik w formacie HTML i strona WWW<sup>32</sup>. Tak szerokie rozumienie dokumentu elektronicznego odpowiada jednak definicji zawartej we wspomnianych Wytycznych Rady Europy, a także we wspomnianych aktach prawa pochodnego UE (dyrektywa 2003/98 i 2019/24). Warto zaznaczyć, że na mocy wprowadzonej ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych nowelizacji art. 14 k.p.a.<sup>33</sup> sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej.

Kodeks postępowania administracyjnego przyjmuje zasadę otwartego katalogu środków dowodowych. W myśl art. 75 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co

---

uszczerbku dla obowiązków państw członkowskich określonych w załączniku II części B terminów transpozycji do prawa krajowego i rozpoczęcia stosowania tych dyrektyw. Odesłania do uchylonej dyrektywy odczytuje się jako odesłania do niniejszej dyrektywy zgodnie z tabelą korelacji w załączniku III.

<sup>30</sup> B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, s. 112; B. Adamiak, *Komentarz do art. 76 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 360; P. Daniel, *Administracyjne postępowanie...*, s. 141. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 73.

<sup>31</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 76 k.p.a....*, s. 457. Por. definicja „dokumentu” w art. 2 pkt 3 dyrektywy 2003/98.

<sup>32</sup> Tak G. Szpor, *Komentarz do art. 3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* [w:] *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, wyd. 2, C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk (red.), Warszawa 2015.

<sup>33</sup> Zob. § 1a.

może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty (urzędowe i prywatne), zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

W świetle regulacji k.p.a. dowodem może być także dokument w postaci elektronicznej, także jeśli nie jest podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym. Okoliczność, czy dokument został podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym, czy też nie, będzie miała natomiast istotny wpływ na ocenę mocy dowodowej takiego dokumentu.

Rozróżnia się formalną i materialną moc dowodową dokumentu. Formalna (zewnątrzna) moc dokumentu oznacza, że wystawca dokumentu rzeczywiście zaświadczył to, co w nim wskazano. Moc materialna (wewnętrzna) dotyczy skuteczności prawnej tego, co zawarto w dokumencie i jego znaczenia dla wyniku postępowania<sup>34</sup>. Szczególną moc dowodową mają zwykle dokumenty urzędowe. Zgodnie z art. 76 k.p.a. dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej postaci przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone<sup>35</sup>.

W postępowaniu dowodowym nie zawsze przedkładane są oryginały dokumentów. Nierzadko strony przedstawiają uwierzytelnione kopie dokumentów tradycyjnych. Powstaje pytanie, w gruncie rzeczy techniczne, ale o doniosłych konsekwencjach prawnych, w jaki sposób następuje poświadczenie za zgodność z oryginałem dokumentu w postaci elektronicznej. W myśl art. 76a § 2a k.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 5 października 2021 r., jeżeli odpis dokumentu został sporządzony w postaci dokumentu elektronicznego, poświadczenia jego zgodności z oryginałem, o którym mowa w § 2, dokonuje się przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego<sup>36</sup>. Odpisy dokumentów poświadczane elektronicznie

<sup>34</sup> Zob. B. Adamiak, *Komentarz do art. 76 k.p.a.*, s. 406.

<sup>35</sup> Warto odnotować, że definicję dokumentu urzędowego zawiera także Konwencja Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych z Tromsø z 18 czerwca 2009 r., która stanowi, że „dokumenty urzędowe” to wszystkie informacje utrwalone w dowolnej formie, sporządzone lub otrzymane i posiadane przez władze publiczne (art. 1 B).

<sup>36</sup> Art. 76a § 2a zmieniony przez art. 61 pkt 20 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2320) zmieniającej nin. ustawę z dniem 5 października 2021 r. Definicje kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego zostały zawarte odpowiednio w art. 3 pkt 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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), wdrożonego ustawą z dnia 5 września 2016 o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1173); w art. 3 pkt 14a w zw. z art. 20aa-20ad ustawy z dnia 17 lutego 2005 o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 816).

sporządzane są w formatach danych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>37</sup>.

Procesy globalizacji oraz pogłębionej integracji na kontynencie europejskim skutkują tym, że coraz częściej organy administracji publicznej mają do czynienia ze stanami faktycznymi, których ustalenie wymaga uwzględnienia elementu zagranicznego: w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego stają przed koniecznością pozyskania dowodu<sup>38</sup> za granicą<sup>39</sup>, a forma elektroniczna dokumentu stanowi duże ułatwienie w postępowaniach o wymiarze transgranicznym. Możliwość posługiwania się dokumentem w postaci elektronicznej w postępowaniu dowodowym stanowi istotne ułatwienie w postępowaniu administracyjnym z elementem zagranicznym.

Analiza przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności otwarty system dowodów, nie stoi na przeszkodzie posłużeniu się zagranicznym dokumentem jako dowodem w postępowaniu przed polskimi organami, o ile oczywiście może przyczynić się do wyjaśnienia istotnych dla sprawy okoliczności. Nieco bardziej złożona jest kwestia posłużenia się zagranicznym dokumentem urzędowym. Przez zagraniczny dokument urzędowy rozumie się „dokument sporządzony przez organ państwa obcego, w ramach powierzonych mu kompetencji, we właściwej postaci”<sup>40</sup>, zarówno jego oryginał, jak i jego odpis bądź uwierzytelniony wyciąg. Z dopuszczeniem zagranicznego dokumentu urzędowego jako dowodu związane są dwie kwestie. Po pierwsze, czy i na jakich warunkach zagraniczny dokument urzędowy może być dopuszczony do obrotu prawnego w Polsce, a w konsekwencji brany pod uwagę jako

<sup>37</sup> Zob. art. 14 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2010, nr 40, poz. 230 ze zm.

<sup>38</sup> W znaczeniu środka dowodowego.

<sup>39</sup> Zob. np. M. Niedźwiedź, *Zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych wydanych w związku z wykonaniem wniosku o przekazanie informacji w ramach współpracy administracyjnej w sprawach podatkowych – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.05.2017 r., C-682/15, Berlioz Investment Fund S.A. przeciwko Directeur de l'administration des Contributions directes*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 52; eadem, *Zasada wzajemnego uznawania w europejskim prawie administracyjnym na przykładzie wzajemnego uznawania praw jazdy – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1.03.2012 r., C-419/10, Wolfgang Hofmann przeciwko Freistaat Bayern*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11, s. 48.

<sup>40</sup> Co do pojęcia dokumentu urzędowego na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego zob. G. Łaszczyca, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 73-77; Ł.D. Dąbrowski, *Moc dowodowa zagranicznych dokumentów urzędowych. Wybrane zagadnienia procesowe*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2016, t. 14, s. 124. P. Rylski, *Komentarz do art. 1138 k.p.c. [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom V. Artykuły 1096-1217*, H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), Warszawa 2013, s. 313.

dowód (moc dowodowa)<sup>41</sup>. Drugą kwestią jest wartość dowodowa dokumentu urzędowego dopuszczonego do obrotu w Polsce<sup>42</sup>.

Z tą pierwszą kwestią wiąże się zagadnienie legalizacji zagranicznego dokumentu urzędowego. Przez legalizację zagranicznego dokumentu urzędowego należy rozumieć dopuszczenie do obrotu takiego dokumentu jedynie w przypadku dołączenia do niego dokumentu krajowego w postaci klauzuli legalizacyjnej umożliwiającej posłużenie się dokumentem w innym systemie prawnym niż system jego powstania<sup>43</sup>. Legalizacja zagranicznych dokumentów urzędowych sporządzonych lub uwierzytelnionych w państwie przyjmującym mieści się co do zasady w zakresie funkcji konsularnych<sup>44</sup>. Ograniczenie lub zniesienie wymogu legalizacji dokumentów urzędowych jest przedmiotem umów międzynarodowych. Polska jest stroną m.in. konwencji znoszącej wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych sporządzonej w Hadze 5 października 1961 r.<sup>45</sup>, która swym zakresem obejmuje także co do zasady dokumenty administracyjne. Wymóg legalizacji dokumentów w stosunkach między umawiającymi się stronami znoszą także zwykle umowy międzynarodowe i akty prawa unijnego normujące zagadnienia pomocy prawnej<sup>46</sup>. Jeśli chcemy się posłużyć w Polsce zagranicznym dokumentem urzędowym i nie zniesiono wymogu legalizacji, dokument powinien być opatrzony tzw. klauzulą *apostille*. Z kolei jeśli chcemy okazać polski dokument urzędowy i wykorzystać go jako dowód w postępowaniu administracyjnym w innym państwie, także powinien być opatrzony taką klauzulą. W Polsce poświadczanie dokumentów leży w gestii Ministerstwa Spraw Zagranicznych (właściwego urzędnika MSZ). Klauzula *apostille* ma fizycznie postać przyklejanego, dodatkowego blankietu z pieczęcią MSZ i podpisem właściwego urzędnika. W przypadku dokumentu elektronicznego powstaje szczególne zagadnienie legalizacji dokumentu w tej

---

<sup>41</sup> Pojęcie mocy dowodowej dokumentu może być użyte w znaczeniu formalnym (czy dokument może być w ogóle dowodem) oraz w znaczeniu materialnym (w znaczeniu jego wartości dowodowej). Rozróżnienie to jest znacznie bardziej istotne w obrocie z zagranicą z uwagi na powstające zagadnienie dopuszczalności zagranicznego dokumentu jako dowodu z samego faktu jego pochodzenia od obcej władzy. W obrocie krajowym, o ile dowód nie jest sprzeczny z prawem, rozróżnienie to ma mniejsze znaczenie. Stąd mowa jest po prostu o mocy dowodowej dokumentu krajowego.

<sup>42</sup> Zob. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 76-77.

<sup>43</sup> Zob. *ibidem* oraz szerzej: P. Czubik, *Legalizacja krajowa dokumentów zagranicznych przeznaczonych do obrotu prawnego w Polsce oraz dokumentów krajowych przeznaczonych do obrotu prawnego za granicą. Czynności notarialne konsula*, Kraków 1998, s. 21; Ł.D. Dąbrowski, *Moc dowodowa...*, s. 121.

<sup>44</sup> Zob. S. Sawicki, *Funkcje konsula. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wrocław 1992, s. 140-144; S. Bogucki et al., *Funkcje konsulów Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 165-170.

<sup>45</sup> Szerzej zob. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 76-77 oraz s. 178-193.

<sup>46</sup> Szerzej *ibidem*, s. 189-191 oraz 286-290.

postaci. Jeśli wyjściowym formatem dokumentu jest forma tradycyjna (papierowa), dokument z klauzulą *apostille* należałoby przekształcić w format elektroniczny (plik w odpowiednim formacie), a następnie przekazać organowi, podpisując podpisem zaufanym, kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem osobistym. Obecnie nie ma możliwości wydawania klauzuli *apostille* w postaci elektronicznej. W związku ze wzrostem znaczenia narzędzi komunikacji elektronicznej w międzynarodowym obrocie prawnym Haska Konferencja Prawa Prywatnego Międzynarodowego wspólnie z Krajowym Stowarzyszeniem Notariuszy Stanów Zjednoczonych zainicjowali w 2006 r. pilotażowy program *e-apostille*. Jego celem jest promowanie oraz pomoc we wdrażaniu funkcjonalnego i bezpiecznego oprogramowania umożliwiającego wydawanie klauzuli *apostille* w postaci elektronicznej oraz funkcjonowanie prowadzonych w postaci elektronicznej rejestrów wydawanych klauzul<sup>47</sup>. Począwszy od 2012 r., z fazy eksperymentalnej program stał się w państwach stronach – na zasadzie dobrowolnej akceptacji – dodatkowym stałym komponentem systemu legalizacji dokumentów publicznych ustanowionego przez konwencję haską z 1961 r. Państwa strony konwencji mają swobodę wyboru, czy będą uczestniczyły w programie<sup>48</sup>.

Podkreślić jednak należy, że w coraz większym zakresie znosi się wymogi legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, zwłaszcza w stosunkach z państwami pozostającymi w ścisłej współpracy gospodarczej, społecznej i politycznej. Dotyczy to w szczególności obszaru Unii Europejskiej. W tym kontekście wskazać należy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1191 z 6 lipca 2016 r. w sprawie uproszczenia wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej<sup>49</sup>. Celem przyjętego rozporządzenia jest ustanowienie systemu dalszego uproszczenia formalności administracyjnych dotyczących obiegu dokumentów urzędowych i ich kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem, wydanych przez organ jednego państwa członkowskiego celem przedłożenia w innym państwie członkowskim<sup>50</sup>. Zgodnie art. 2 rozporządzenia ma ono zastosowanie do dokumentów urzędowych, których celem jest stwierdzenie co najmniej jednego z następujących faktów: urodzenia, pozostawania osoby przy życiu, zgonu, imienia

<sup>47</sup> The Hague Conference on Private International Law, Permanent Bureau, *Apostille Handbook. A handbook on the Practical Operation of the Apostille Convention*, Hague 2013, [http://www.hcch.net/upload/apostille\\_hbe.pdf](http://www.hcch.net/upload/apostille_hbe.pdf), s. 75.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 78. Zob. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 182-183. Szerzej na temat technicznych aspektów funkcjonowania *e-apostille* i elektronicznych rejestrów zob. *ibidem*, s. 78-84. Zob. także P. Czubik, *Elektroniczne klauzule apostille i elektroniczna weryfikacja autentyczności klauzul – zarys problematyki* [w:] „Nowy Przegląd Notarialny” 2009, nr 3, s. 5-10.

<sup>49</sup> Dz.Urz. UE 2016, L 37, s. 97.

<sup>50</sup> Zob. motyw 3. preambuły oraz art. 2 rozporządzenia 2016/1191.

i nazwiska, małżeństwa, w tym zdolności do zawarcia małżeństwa i stanu cywilnego, rozvodu, separacji prawnej lub unieważnienia małżeństwa, zarejestrowanego związku partnerskiego, w tym zdolności do zawarcia zarejestrowanego związku partnerskiego i statusu związanego z zarejestrowanym związkiem partnerskim, rozwiązania związku partnerskiego, separacji prawnej lub unieważnienia związku partnerskiego, pochodzenia dziecka, przysposobienia, miejsca zamieszkania lub miejsca pobytu, obywatelstwa, braku wpisu do rejestru karnego. Ponadto dotyczy także dokumentów urzędowych, których przedstawienia można wymagać od obywateli UE mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, jeżeli wyrażą wolę głosowania lub kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego lub w wyborach lokalnych państwie zamieszkania<sup>51</sup>. Zgodnie z art. 3 pkt 1 rozporządzenia 2016/1191 dotyczy ono m.in. dokumentów wydanych przez organ sądowy lub urzędnika sądowego państwa członkowskiego, w tym prokuratora, sekretarza sądowego, dokumentów administracyjnych, aktów notarialnych<sup>52</sup>. Rozporządzenie obejmuje swym zakresem także elektroniczne wersje dokumentów urzędowych, jednak w tym zakresie każde państwo członkowskie powinno rozstrzygnąć zgodnie z własnym prawem krajowym, czy i na jakich warunkach można przedkładać dokumenty urzędowe w postaci elektronicznej<sup>53</sup>.

Kiedy zagraniczny dokument urzędowy zostanie już dopuszczony do obrotu prawnego, a w konsekwencji uznane zostanie, iż może stanowić dowód w sprawie, aktualne staje się zagadnienie oceny wartości dowodowej zagranicznego dokumentu urzędowego. Wartość dowodowa dokumentu jest oceniana zgodnie z prawem krajowym państwa, na terytorium którego dokument ma być wykorzystany jako dowód. Z dotychczasowych rozważań oraz z kierunków nowelizacji k.p.a. (m.in. z art. 14 § 1a k.p.a.) mających na celu upowszechnianie narzędzi komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym wynika, że forma elektroniczna dokumentu nie powinna wpływać na jego moc dowodową. Inną kwestią jest natomiast to, czy zagraniczny dokument urzędowy będzie zrównany pod względem wartości dowodowej z krajowym dokumentem urzędowym, bez względu na formę (tradycyjną czy elek-

<sup>51</sup> Zob. np. art. 9 ust. 2 lit. b) dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz.Urz. UE 1994, L 368/38 ze zm.

<sup>52</sup> Takich jak urzędowe zaświadczenia stwierdzające zarejestrowanie dokumentu lub fakt jego istnienia w określonej dacie oraz urzędowych lub notarialnych poświadczeń podpisów.

<sup>53</sup> Zob. motyw 9 preambuły do rozporządzenia 2016/1191. Szerzej zob. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 189-193 oraz s. 286-291.

troniczną). W szczególności powstaje kwestia, czy będzie on korzystał z domniemań prawnych, które prawo krajowe wiąże z dokumentem urzędowym<sup>54</sup>.

Drugim zagadnieniem związanym z posłużeniem się zagranicznym dokumentem w postępowaniu dowodowym, powstającym niezależnie od jego postaci (tradycyjnej lub elektronicznej), jest kwestia ewentualnego wymogu jego tłumaczenia. Zgodnie z art. 27 Konstytucji RP w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Z kolei w świetle art. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 1 ustawy o języku polskim język polski jest językiem urzędowym instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych, natomiast podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim. Z przytoczonych przepisów prawa nie wynika zakaz wykorzystywania dokumentów sporządzonych w języku obcym, lecz wynika nakaz posługiwania się w postępowaniu administracyjnym tłumaczeniami obcojęzycznych dokumentów. Przy czym dowodem jest treść dokumentu obcojęzycznego, a nie jego tłumaczenie<sup>55</sup>.

### 3.2. Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w świetle ustawy z dnia

#### 30 sierpnia 2020 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Zakres postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym jest ograniczony<sup>56</sup>. Zgodnie z art. 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Wspomniany przepis posługuje się ogólnie pojęciem „dokumentu” bez czynienia rozróżnienia co do formy dokumentu (tradycyjna lub elektroniczna). Kierunki ewolucji ustawy mające na celu uwzględnienie procesów informatyzacji pozwalają stwierdzić, że forma dokumentu nie wpływa na dopuszczalność dokumentu jako dowodu. Stwierdzenie to jest w sumie dość oczywiste w świetle innych regulacji p.p.s.a., tych aktualnie obowiązujących bądź

<sup>54</sup> Szerzej zob. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 75-78.

<sup>55</sup> Zob. *ibidem*, s. 78-79.

<sup>56</sup> Zob. m.in. H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2016, s. 279-286; eadem, *Komentarz do art. 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), Warszawa 2016, s. 673-678; B. Dauter, *Komentarz do art. 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 495-504; M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Zalańska, *Komentarz do artykułu 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2015, s. 501-504.



mających obowiązywać w przyszłości<sup>57</sup>. Zgodnie z art. 12b, dodanym na mocy noweli z 2014 r., obowiązującym od 31 maja 2019 r.<sup>58</sup>, określony w ustawie warunek formy pisemnej uważa się za zachowany, jeżeli dokument elektroniczny został podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Zgodnie z art. 12b § 2 w postępowaniu dokumenty elektroniczne wnoszą się do sądu administracyjnego przez elektroniczną skrzynkę podawczą, a sąd doręcza takie dokumenty stronom za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W sytuacji gdy nie wszystkie strony korzystają ze środków komunikacji elektronicznej, sąd administracyjny w myśl art. 12b § 3 w celu doręczania pism w postępowaniu przekształca postać otrzymanych od stron pism odpowiednio z formy elektronicznej w formę tradycyjną przez sporządzenie uwierzytelnionego wydruku albo z formy papierowej w formę elektroniczną poprzez sporządzenie uwierzytelnionej kopii w postaci dokumentu elektronicznego. Strona, która w toku postępowania powołuje się na dokument, stosownie do art. 48 § 1 p.p.s.a., zobowiązana jest złożyć jeszcze przed rozprawą oryginał dokumentu. Zgodnie z art. 48 § 3a ustawy p.p.s.a., który zaczął obowiązywać z dniem 1 października 2029 r.<sup>59</sup>, jeśli odpis dokumentu został sporządzony w postaci dokumentu elektronicznego, poświadczenia jego zgodności z oryginałem dokonuje się z wykorzystaniem kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego. Odpisy dokumentów poświadczane elektronicznie sporządzane są w formatach danych określonych w przepisach prawa.

Jeśli dokument został sporządzony w wyjściowym formacie elektronicznym, w świetle art. 12b p.p.s.a. nie jest wykluczone przedłożenie go jako dowodu w postępowaniu przed sądem w oryginalnej postaci elektronicznej. Natomiast w świetle art. 48 § 3a p.p.s.a. na chwilę obecną oddalona w czasie jest możliwość sporządzenia odpisu dokumentu w postaci elektronicznej (np. podpisanego podpisem bezpiecznym skanu dokumentu w postaci papierowej). Teoretycznie nie ma przeszkód, aby w postępowaniu przed sądem administracyjnym posłużyć się zagranicznym dokumentem w postaci elektronicznej, także zagranicznym dokumentem urzędowym w tej postaci. Kwestia zrównania mocy dowodowej urzędowego dokumentu zagranicznego i krajowego wynika z odpowiedniego stosowania art. 1138 k.p.c. na mocy odesłania

---

<sup>57</sup> Szczególną datą jest w tym wypadku data 1 października 2029 r., kiedy to zaczną obowiązywać w odniesieniu do postępowania sądowoadministracyjnego regulacje wprowadzone ustawą z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych. Zob. art. 96 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach.

<sup>58</sup> Dodany ustawą z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2014, poz. 183.

<sup>59</sup> Zob. art. 96 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych.

zawartego w art. 300 ustawy p.p.s.a.<sup>60</sup> Jak już wspomniano, dowodem jest treść dokumentu obcojęzycznego, a nie jego tłumaczenie. W kwestii tłumaczenia dokumentu zagranicznego na podstawie art. 106 § 5 ustawy p.p.s.a. w postępowaniu przed sądem administracyjnym odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 256 k.p.c. Zgodnie z tym ostatnim sąd może zażądać, aby dokument w języku obcym był przełożony przez tłumacza przysięgłego. W świetle powołanych przepisów sąd administracyjny jest zatem uprawniony do żądania odpowiedniego urzędowego tłumaczenia dokumentu, z którego ma przeprowadzić dowód uzupełniający. Jeśli strona nie przedstawi (samodzielnie lub na wezwanie sądu) urzędowego tłumaczenia takiego dokumentu, sąd powinien zlecić wykonanie takiego tłumaczenia, gdy przeprowadzenie dowodu z tego dokumentu jest niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie<sup>61</sup>.

#### **4. Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych**

Problemy, które pojawiają się w orzecznictwie sądów administracyjnych, dotyczą kwestii technicznych (informatycznych) nieuchronnie związanych z elektroniczną postacią dokumentu. W wyroku NSA z 18 marca 2021 r. III FSK 3155/21 pojawiła się kwestia weryfikacji podpisu osoby upoważnionej do wydania postanowienia wydanego w postaci elektronicznej. Wydanie aktu w postaci dokumentu elektronicznego skutkuje koniecznością zbadania nie tylko tego, czy podpisane zostało przez upoważnioną osobę, lecz również, czy zostało przez nią opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Sąd odwołał się przy tym do definicji kwalifikowanego podpisu elektronicznego zawartej w rozporządzeniu eIDAS. Zwrócono uwagę na konieczność weryfikacji przez sąd administracyjny rozpatrujący skargę na akt administracyjny w postaci dokumentu elektronicznego weryfikacji podpisu kwalifikowanego. To z kolei implikuje konieczność posiadania (pozyskania) danych umożliwiających taką weryfikację. Tylko bowiem, jak wskazuje sąd, po dokonaniu odpowiedniej weryfikacji złożonego podpisu sąd administracyjny jest władny stwierdzić, czy zachowane zostały wymogi formalne pozwalające na uznanie ważności zaskarżonego aktu, i przejście do kolejnego etapu kontroli sądowej. Sąd wskazał przy tym, że dowodem na okoliczność podpisania po-

---

<sup>60</sup> Szerzej zob. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 125.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 126. Szerzej zob. H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 106...*, s. 677 wraz z powołanym tam orzecznictwem.

stanowienia przez osobę widniejącą na wizualizacji postanowienia znajdującego się w aktach administracyjnych nie może być posiadanie przez nią ważnego certyfikatu. Konieczne jest wykazanie, że to konkretny certyfikat posłużył do złożenia podpisu poprzez sięgnięcie do raportu weryfikacji podpisu (proces walidacji na podstawie art. 32 ust. 1 rozporządzenia eIDAS). Dotyczy to nie tylko weryfikacji podpisu na aktach administracyjnych będących przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej, ale także podpisów na dokumentach w postaci elektronicznej przedkładanych jako dowód w sprawie. W wyroku tym pojawiła się także kwestia przeprowadzenia dowodu ze strony internetowej. Odwołując się do wcześniejszego wyroku NSA (wyrok z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. I OSK 1298/20), w tym kontekście wskazano, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym dopuszczalny jest wyłącznie dowód z dokumentu. Strona internetowa, jako nośnik informacji podlegający zmianom w czasie, nie spełnia przesłanek umożliwiających uznanie jej za dokument. Dowód taki byłby dopuszczalny, gdyby treść strony internetowej na określoną datę została ustalona w sposób wiarygodny, np. przez wydrukowanie treści strony internetowej (jej zrzutu ekranowego). Jednym z częściej występujących problemów związanych z posługiwaniem się dokumentami w postaci elektronicznej jest wykazanie, że dokument taki rzeczywiście został wysłany, w sytuacji gdy odbiorca kwestionuje fakt jego otrzymania. W przypadku dokumentów przesyłanych za pośrednictwem platformy e-PUAP istotną rolę odgrywają urzędowe poświadczenia wysłania lub otrzymania dokumentu. Jednak w postępowaniach administracyjnych niekiedy dopuszcza się złożenie wniosku w sposób niesformalizowany (np. e-mailem). Tak jest np. w przypadku wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Sąd wskazał, że zasadniczo ciężar dowodu potwierdzającego okoliczność wysłania do organu wniosku o udzielenie informacji publicznej spoczywa na wnioskodawcy. W niniejszej sprawie skarżąca przedstawiła dowody potwierdzające, że wysłała e-mail do spółki. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, który twierdzi, że nie otrzymał e-maila, powinien tę okoliczność wykazać za pomocą dokumentów chociażby w postaci logów systemowych<sup>62</sup>. Wydruk z logów jest takim dokumentem i może stanowić dowód z dokumentu prywatnego dopuszczalny do jego przeprowadzenia przez sąd w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. Na marginesie warto odnotować wymianę poglądów między sądem a podmiotem zobowiązanym do udostępnienia danych w kwestii kompetencji sądu do analizy wydruku z logów systemowych. Sąd zwrócił uwagę, że do przyjęcia jest twierdzenie spółki, że sąd nie jest obeznany w logach komputerowych, i dlatego zbędne jest ich dostarczanie sądowi.

<sup>62</sup> Chronologicznych zapisów zawierających informację o zdarzeniach i działaniach dotyczących systemu informatycznego, systemu komputerowego czy komputera.

Kwestia możliwości oceny tego dowodu pozostaje w gestii sądu. Nie można wykluczyć, że niekiedy konieczne może okazać się zasięgnięcie opinii biegłego. Warto odnotować także uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. I FPS 2/21, w której wskazano, że zgodnie z art. 57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 oraz art. 12b § 1 i art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a. 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.

## 5. Podsumowanie

Podsumowując, stwierdzić należy, że regulacje k.p.a., jak również p.p.s.a. z uwzględnieniem zmian przewidzianych w ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych odpowiadają ramowym standardom wynikającym z Wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dowodów elektronicznych w postępowaniach cywilnych i administracyjnych z 30 stycznia 2019 r. Analiza prawa krajowego oraz wzajemne odesłania między aktami prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego świadczą o dążeniu do ugruntowania wspólnych europejskich standardów. Wytyczne mają wprawdzie charakter bardzo ogólny, jednak pozwalają na zidentyfikowanie kilku węzłowych zagadnień dotyczących dokumentu w postaci elektronicznej jako dowodu. Dokument w postaci elektronicznej sukcesywnie będzie wypierał tradycyjne dokumenty, jednak nie można w tym kontekście zapominać o osobach informatycznie wykluczonych oraz o przyjętej zasadzie równorzędności tradycyjnej papierowej formy dokumentu i postaci elektronicznej. W kontekście wrastającej internacjonalizacji postępowań administracyjnych istotne jest zapewnienie wspólnych standardów informatycznych, aby ułatwić, a niekiedy wręcz umożliwić posługiwanie się dokumentem w postaci elektronicznej za granicą oraz ułatwić przekazywanie między państwami dokumentów elektronicznych z publicznych rejestrów. Przechowywanie dokumentów elektronicznych w chmurze może ułatwić dostępność dokumentów, ale otwiera z kolei dyskusję na temat cyberbezpieczeństwa danych. Wyzwaniem dla organów stosujących prawo będzie na pewno analiza metadanych w celu oceny autentyczności i integralności przedłożonego dokumentu w postaci elektronicznej, także w kontekście oceny wiarygodności i mocy dowodowej dokumentu. Ocena znaczników czasu, analiza formatu XML czy wykorzystanie technologii blockchain będą wymagały dodatkowych umiejętności, a niekiedy wsparcia technicznego.

Cyfryzacja postępowania dowodowego to jednak proces nieunikniony, znak czasów, sprzyjający realizacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności zasady szybkości postępowania.

## Bibliografia

- Adamiak B., *Komentarz do art. 7 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Adamiak B., *Komentarz do art. 75 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Adamiak B., *Komentarz do art. 76 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Adamiak B., *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1984, nr 665.
- Bogucki S., Krasuska-Terrillon A., Mikołajczyk B., Wach B., Zieliński M., *Funkcje konsułów Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.
- Czubik P., *Elektroniczne klauzule apostille i elektroniczna weryfikacja autentyczności klauzul – zarys problematyki*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2009, nr 3.
- Czubik P., *Legalizacja krajowa dokumentów zagranicznych przeznaczonych do obrotu prawnego w Polsce oraz dokumentów krajowych przeznaczonych do obrotu prawnego za granicą. Czynności notarialne konsula*, Kraków 1998.
- Daniel P., *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013.
- Dauter B., *Komentarz do art. 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dąbrowski Ł.D., *Moc dowodowa zagranicznych dokumentów urzędowych. Wybrane zagadnienia procesowe*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2016, t. 14, s. 120-132, <https://doi.org/10.26106/n932-2872>.
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953.
- The Hague Conference on Private International Law, Permanent Bureau, *Apostille Handbook. A handbook on the Practical Operation of the Apostille Convention*, Hague 2013, [http://www.hcch.net/upload/apostille\\_hbe.pdf](http://www.hcch.net/upload/apostille_hbe.pdf).
- Jagielska M., Wiktorowska A., Zalańska K., *Komentarz do artykułu 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2015.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- Knysiak-Sudyka H., *Komentarz do art. 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), Warszawa 2016.
- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2016.

- Kwiatk B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Łaszczycza G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Mason S., Rasmussen U., *The Use Of Electronic Evidence in Civil and Administrative Law Proceedings and Its Effect on the Rules Of Evidence and Modes of Proof, A Comparative Study and Analysis*, European Committee on Legal Co-Operation (CDCJ), Strasbourg, 27 July 2016 CDCJ(2015)14 final.
- Nałęcz D., *Europejska polityka dostępu do dokumentów i archiwów*, <https://www.archiwa.gov.pl/images/docs/eupolityka.pdf>.
- Niedźwiedź M., *Międzynarodowa pomoc prawna w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2017.
- Niedźwiedź M., *Zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych wydanych w związku z wykonaniem wniosku o przekazanie informacji w ramach współpracy administracyjnej w sprawach podatkowych – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.05.2017 r., C-682/15, Berlioz Investment Fund S.A. przeciwko Directeur de l'administration des Contributions directes*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 52-64.
- Niedźwiedź M., *Zasada wzajemnego uznawania w europejskim prawie administracyjnym na przykładzie wzajemnego uznawania praw jazdy – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1.03.2012 r., C-419/10, Wolfgang Hofmann przeciwko Freistaat Bayern*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11, s. 48-59.
- Rylski P., *Komentarz do art. 1138 k.p.c. [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom V. Artykuły 1096-1217*, H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), Warszawa 2013.
- Sawicki S., *Funkcje konsula. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wrocław 1992.
- Strzelec D., *Dowody i postępowanie dowodowe w prawie podatkowym*, Warszawa 2015.
- Szpor G., *Komentarz do art. 3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne [w:] Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, wyd. 2, C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk (red.), Warszawa 2015.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 76 k.p.a. [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 76 k.p.a. [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.

DAMIAN SZULC<sup>1</sup>

## IS THE CENTRAL REGISTER OF BENEFICIAL OWNERS A RELIABLE AND INDEPENDENT SOURCE OF INFORMATION?

### DIFFERENT WAYS OF IMPLEMENTING THE 4TH AND 5TH AML DIRECTIVES IN POLAND AND GERMANY

**ABSTRACT:** The provisions of Directive 2015/849 (the 4th AML Directive) on the prevention of money laundering and terrorist financing required Member States to establish and maintain registers of beneficial owners, defined as natural persons who ultimately own or control the customer or the natural person on whose behalf a transaction or activity is carried out. The Directive sets out a general framework for the register, leaving Member States free to develop detailed solutions. Most Member States have already established relevant registers. Significant differences can be observed not only in the data held in the registers, but also in the way the registers are managed. In some countries no verification of the data held in the registers is carried out. This raises serious doubts as to whether such data can therefore be regarded as reliable and independent information. The author focuses in particular on comparing the solutions introduced in Polish and German law, making an attempt to formulate *de lege lata* postulates for improving the functioning of central registers of beneficial owners.

---

<sup>1</sup> Mgr Damian Szulc, Master of Arts in Law, University of Gdansk, <https://orcid.org/0000-0003-2004-4417>.

**KEYWORDS:** anti-money laundering, beneficial ownership register, European Union Directives, independence, reliability

**CZY CENTRALNY REJESTR BENEFICJENTÓW RZECZYWISTYCH JEST WIARYGODNYM I NIEZALEŻNYM ŹRÓDŁEM INFORMACJI? RÓŻNE SPOSOBY IMPLEMENTACJI IV I V DYREKTYWY AML W POLSCE I W NIEMCZECH**

**ABSTRAKT:** Przepisy dyrektywy 2015/849 (IV Dyrektywa AML) w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nałożyły na państwa członkowskie obowiązek utworzenia i prowadzenia rejestrów beneficjentów rzeczywistych, którzy zostali zdefiniowani jako osoby fizyczne będące ostatecznymi właścicielami klienta lub sprawujące kontrolę nad tym klientem lub osobę fizyczną lub osoby fizyczne, w imieniu których przeprowadzana jest transakcja lub działalność. W dyrektywie określono ogólne ramy prawne rejestrów, pozostawiając państwom członkowskim swobodę w opracowaniu szczegółowych rozwiązań. Większość państw członkowskich utworzyła już odpowiednie rejestry. Znaczne różnice można zaobserwować nie tylko w odniesieniu do danych przechowywanych w rejestrach, ale także w sposobie zarządzania rejestrami. W większości państw członkowskich nie przeprowadza się weryfikacji danych przechowywanych w rejestrach. Budzi to poważne wątpliwości, czy dane te mogą być traktowane jako wiarygodne i niezależne informacje. Autor niniejszej pracy skupia się w szczególności na porównaniu rozwiązań wprowadzonych w prawie polskim i niemieckim, podejmując próbę sformułowania postulatów *de lege lata* dotyczących usprawnienia funkcjonowania centralnych rejestrów beneficjentów rzeczywistych.

**SŁOWA KLUCZOWE:** dyrektywy Unii Europejskiej, przeciwdziałanie praniu pieniędzy, rejestr beneficjentów rzeczywistych, niezależność, wiarygodność

## **1. Introduction**

### **1.1. Beneficial ownership registers as a new tool in the fight against money laundering and terrorist financing**

In recent years, we have observed a high increase in new national and European Union legislation in the area of anti-money laundering and counter-terrorist financing. The new laws have improved the existing due diligence measures, while also introducing a number of new measures to facilitate the detection of criminal dealings.

A fundamental European Union-wide anti-money laundering and counter-terrorist financing due diligence measure is the obligation to identify and verify the identity of the clients and beneficial owners, which, as defined by the European Union Directi-



ves, means the natural person or persons who ultimately own or control the entities specified in national laws.<sup>2</sup> According to the directives, the identification and identity verification process should be based on data from reliable and independent sources of information.<sup>3</sup> Such sources are commonly recognized as, for example, government-issued identity documents, notarised documents or government-maintained registers, including the registers of companies.

In the Fourth Anti-Money Laundering Directive (AMLD4), with a view to a more effective use of beneficial owner data in anti-money laundering, it was determined that Member States should ensure that information on beneficial owners is stored in a central register located outside the company, in full compliance with European Union law. The purpose for setting up central registers, according to the EU legislator, is the desire to enhance transparency in order to combat the misuse of legal entities.<sup>4</sup> The Directive only sets out a general framework without specifying technical or legal requirements, leaving issues such as verification of the reliability of the data or the accessibility of the register to Member States.<sup>5</sup> The fifth Anti-Money Laundering Directive (5AMLD) makes a modification to the 4AMLD stating that the registers are to be public.<sup>6</sup>

The Directive's objective of creating national central beneficial ownership registers has been welcomed with confidence by the financial market. Obligated entities could justifiably hope that the newly created registers would relieve them, at least to a small extent, from time-consuming and costly processes connected with the application of due diligence measures. It seems that in applying the due diligence measures it will be possible to use the beneficial ownership registers as a reliable and independent source of information, as is the case with the use of company registers in every member state of the European Union.

---

<sup>2</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, Official Journal of the European Union 2015, L 141/73, Article 3(6).

<sup>3</sup> Ibid., Article 13(1).

<sup>4</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention..., (14) of the introduction.

<sup>5</sup> J. Grynfelder, *Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych*, [in:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, W. Kapica [ed.], Warsaw 2020, p. 195.

<sup>6</sup> T. Van der Merwe, *Beneficial Ownership Registers: Progress to Date*, "CMI U4 Helpdesk Answer", 2020, p. 6, 5.

## **1.2. Purpose of the work**

In this paper, the author attempts to prove that the sole attribute of statehood of the register does not determine its status as an independent and reliable source of information. There are many factors that require detailed analysis, such as legal, technical, quality and management factors. Each potential source containing data which are to be used for identification and verification of the identity of the beneficial owner must first be analysed in detail in terms of possessing the criteria of reliability and independence.

## **1.3. Methodology**

The author conducted a review of specialist publications in the discussed area, and focused mainly on the analysis of European Union directives and on the assessment of regulations implementing them on the national ground of selected European Union Member States. In the comparative analysis of directive implementation methods, the author has focused on the Polish, German and Dutch systems.

## **1.4. Literature**

Currently, due to the newness of the regulation and its dynamic character, not many studies examine the beneficial ownership registers. There are chapters in general monographs on anti-money laundering and terrorist financing, or in commentaries to national laws, for example in those edited by W. Kapica or F. Herzog. The analysis of the effectiveness of European beneficial ownership registers was conducted, among others, by T. Van der Merwe, L. Campbell, or P. M. Gilmour. The author also relied to a large extent on analyses and guidelines issued by respected and independent international organisations such as the Financial Action Task Force and the Tax Justice Network. The intention of this paper is to encourage the academic community to further discuss this topic.

## **2. The rationale of reliability and independence under the Anti-money laundering Directives**

### **2.1. Due diligence measures for identification and identity verification**

National legislations implementing the Anti-Money Laundering Directives (AMLDs) have imposed on obliged entities a number of obligations relating to the application

of due diligence measures. One of the most important due diligence measures is the obligation to identify and verify the identity of the customer and its beneficial owner. The Financial Action Task Force (FATF) identifies two purposes for applying these measures. First, to obtain a full understanding of the customer and his intentions in order to properly assess the potential money laundering or terrorist financing risks associated with the business relationship. Second, as the FATF points out, these measures are themselves intended to serve as a step to reduce the risk of using the financial system for money laundering or terrorist financing.<sup>7</sup>

The first European Anti-Money Laundering Directives only provided for the need to seek identification of the beneficial owner, without the need to verify his identity. The situation changed with the Fourth Anti-Money Laundering Directive (4AMLD), which stated that obliged entities should be obliged to identify the beneficial owner and take reasonable steps to verify his identity.<sup>8</sup>

## 2.2. The concepts of identification and verification

Identification is a process aimed at establishing who a person (e.g. a customer or beneficial owner) is. National laws specify the extent to which obliged entities should know the identity of the identified person by indicating specific identification data. These data usually include name, nationality or date of birth, and sometimes also residential address and others.

Verification, on the other hand, aims at confirming the accuracy and validity of the identification data obtained during the identification process. For the confirmation to be meaningful, it must be based on reliable material, in the language of the Directive, based on information from a reliable and independent source. As identification data is changeable, the identification-verification process requires cyclical repetition. The FATF, in its recommendations, recommends that countries should ensure that obliged entities maintain adequate, accurate and timely information on beneficial owners.<sup>9</sup> The Directive repeats this requirement of the FATF by obliging States to ensure that obliged entities keep adequate, accurate and timely information on beneficial owners.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Financial Action Task Force, *Guidance on Transparency and Beneficial Ownership*, Paris 2014, pp. 65-66.

<sup>8</sup> W. Kapica et al., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019, p. 156.

<sup>9</sup> Financial Action Task Force, *Guidance on Transparency and Beneficial Ownership*, 2014, p. 3.

<sup>10</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention..., Article 30(4).

### 2.3. A reliable and independent source of information as verification evidence

The above-mentioned attributes should be considered as indicative of the reliability and independence of the information, as the concept of reliability and independence of the information source is not defined in any ALMDs. Directives as well as national laws merely indicate examples of such sources.

Article 13(1)(a) of the 4AMLD specifies that the application of due diligence measures relating to the identification and verification of the customer should be carried out on the basis of documents, data or information obtained from a reliable and independent source. In view of further considerations, it is important to emphasise that the AMLDs do not refer this obligation to the process of identification and verification of the beneficial owner. However, the character of the European Union Directives allows Member States the freedom to adopt more restrictive national provisions. For example, the Polish legislator has extended the requirement to use a reliable and independent source also to the process of verification of the beneficial owner.<sup>11</sup>

Germany, on the other hand, decided to regulate this issue without direct reference to the concept of “reliable and independent source,” indicating separate open catalogues of documents and information that may be used in the identification and verification processes of both the customer and the beneficial owner. According to paragraph 12 of the German Anti-Money Laundering Act (*Geldwäschegesetz* (GwG)), with respect to the customer and the persons representing him, these may be: a valid official identity document which includes a photograph of the holder, an electronic proof of identity, a qualified electronic signature pursuant, a notified electronic identification scheme and other documents, such as a certificate of birth, which are listed in a national regulation determining documents admissible for the identification of a person to be identified under the Money Laundering Act for the purpose of opening a payment account. With regard to the beneficial owner, the German legislator states only that the obliged entity must take measures appropriate to the risk in order to ensure that the information is correct, with the possibility of using the register of beneficial owners under the conditions laid down by law.<sup>12</sup>

None of the legal systems analysed by the author explicitly mentions the register of beneficial owners as an example of a reliable and independent source of information. Due to the open nature of the catalogue, this does not completely rule out the possibility of considering specific beneficial ownership registers as sources holding

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz.U. 2018, art. 37(1), poz. 723, ze zmianami.

<sup>12</sup> Geldwäschegesetz vom 23. Juni 2017, BGBl. I S. 1822, Article 12(3), as amended.

reliable and independent information. It appears that the Directive also allows the use of registers in verifying the identity of beneficial owners, but this does not automatically imply a status of reliability and independence of this information. In order for a register to be considered as having such a status, it would be necessary to establish that it possesses the attributes of reliability and independence.

Numerous studies carried out by international organisations indicate that the lack of adequate, accurate and current beneficial ownership information facilitates the hiding of identity, the source of funds, and the true purpose of an account or property.<sup>13</sup> These circumstances significantly increase the risk of money laundering or terrorist financing offences occurring and not being identified.<sup>14</sup>

### **3. Reliability and independence of beneficial ownership registers**

#### **3.1. Doubts to the reliability and independence**

Why any doubts about the reliability of the data contained in the beneficial ownership registers exist? The four most common concerns for doubting the reliability and independence of the beneficial ownership registers currently operating in the European Union are: legal issues, technical capacity, data quality capacity and currency of collected data. Each affects a separate area, however, each has a significant impact on the final assessment of the register as reliable and independent.

#### **3.2. Legal status of beneficial ownership registers**

##### **3.2.1. Inconsistency of the legal systems**

Doctrine associates the ineffectiveness of the registers mainly with the weakness of the regulations requiring their creation or the regulations creating them, that is, the EU directive and national regulations, respectively. M. Levi and P. Reuter identify the reason for this in "weak conceptual foundations."<sup>15</sup> Campbell further points out that beneficial ownership registers set up by EU Member States are ineffective due

---

<sup>13</sup> Financial Action Task Force (FATF), *Guidance on Transparency...*, p. 6.

<sup>14</sup> E. van der Does de Willebois et al., *The Puppet Masters. How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, Washington 2011, p. 13.

<sup>15</sup> M. Levi and P. Reuter, *Money Laundering*, [in:] *The Oxford Handbook of Crime and Public*, M. Tonry (ed.), Oxford 2009, pp. 357-358.

to inconsistencies in their legal frameworks.<sup>16</sup> Other factors (such as technical issues) that adversely affect the effectiveness of registers are usually derived from inconsistent and incoherent legislation.<sup>17</sup> Due to the broad discretion left to Member States by the AMLDs to regulate the status of registers of beneficial owners, we can observe a diversity of approaches to the deployment of registers in identification and verification processes.

A desirable legal solution for establishing the reliability and independence of the data stored in beneficial ownership registers is undoubtedly the explicit establishment of such a status in a national regulation. Such a step should only be declaratory and linked to the prior actual ensuring and maintaining of reliability and independence of the system. A premature introduction of a provision classifying registers as a source of reliable and independent information may consequently lead to legal chaos.

### 3.2.2. Different ways of regulation

The best example of legal inconsistency in regulating the status of beneficial ownership register is the Polish Anti-Money Laundering Act. When Article 68 was introduced stating that data entered into the Register shall be presumed to be true, many financial institutions treated this step as an assurance of reliability and independence of data provided in the Register. Consequently, voices were also raised about the possibility of using the Register in verification processes. Some obliged entities even introduced provisions to their internal procedures classifying the register of beneficial owners as a reliable and independent source of information. At the same time, the Polish legal doctrine, from the very beginning of the Register's establishment, pointed out that due to technical aspects and despite the existing presumption of data veracity, the Register should not serve as a source providing reliable and independent information.<sup>18</sup> The practice of supervisory authorities has also proved that the use of the statutory presumption of data veracity is not acceptable in this case.

The hopes of Polish obliged entities were definitely undermined by the introduction into the Act of the provision of Article 37(3) of the Polish Anti Money Laundering Act, according to which obliged entities, in applying a due diligence measures, may not rely solely on the information from the Polish beneficial ownership register or from relevant registers kept in other Member States.

---

<sup>16</sup> L. Campbell, *Dirty Cash (Money Talks): 4AMLD and the Money Laundering Regulations 2017*, "Criminal Law Review", 2018, no. 2, London 2018, p. 116.

<sup>17</sup> W. Kapica et al., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz...*, p. 170.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 170.

In this context, it must be considered that the presumption set out in Article 68 of the Act has no actual reference to actions taken in the application of due diligence measures. An analogous provision preventing the use of the Register in the identification and verification processes was introduced by the Dutch legislator. The Dutch law states namely that when conducting customer due diligence, the institutions do not rely solely on the information in the trade register, as referred to in Article 2 of the Dutch Trade Register Act.<sup>19</sup>

This issue was resolved in a different manner in Germany. Germany was one of the first countries to legally sanction the use of the national beneficial ownership register for verification purposes. With the amendment of 25 June 2021, a provision was introduced into the Act stating that obliged entities fulfil their obligation to verify the identity of the beneficial owner if beneficial owner data in the identification process is obtained from the customer and at the same time complies with the data contained in the Register (verification). At the same time, Article 11 (5) sentence 3 of the German Anti Money Laundering Act emphasises that the collection of information from the German beneficial ownership register is not sufficient to fulfill the obligation to establish the data of the beneficial owner (identification).

Accordingly, under German law, the use of the Register has been limited to the process of verifying the identity of the beneficial owner, thereby significantly facilitating the application of this due diligence measure by German obliged entities. The exceptions where the verification of the identity of the beneficial owner must be carried out in the existing manner are limited to the situations where there are doubts about the identity of the beneficial owners, their position as beneficial owners or the accuracy of other information pursuant to Section 19(1) or that indicate a higher risk of money laundering and terrorist financing.<sup>20</sup>

It must be emphasised in this regard that by introducing this provision, the German legislator did not consider the national beneficial ownership registry to be a reliable and independent source of information. The possibility to use the Register was limited exclusively to verifying the identity of the beneficial owner, which, as already indicated in this paper, should be considered to be in compliance with AMLDs. In contrast, the use of the German register as a source of identification and verification of data other than the beneficial owner is still not permitted under that provision. An additional protective obligation imposed on the obliged entities in Germany is the

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu..., Article 3(18).

<sup>20</sup> Geldwäschegesetz..., Article 12(3).

necessity to record the measure of identity verification and any difficulties that occur during the verification process.

### **3.2.3. Independence of structures**

In order to ensure the reliability and independence of the beneficial ownership register, it is also important for the register to be established within independent structures. According to the AMLDs, Registers should be operated by independent public authorities. Practice in EU countries shows that this rule is followed, and the Registers are in principle maintained by Ministries of Finance. However, as has been demonstrated in this work, the keeping of a register by a state authority is not in itself a factor guaranteeing the status of reliability and independence of the data stored in the register.

## **3.3. Technical capacity of registers**

### **3.3.1. Importance of technical factors**

The second premise significantly influencing the status of beneficial ownership registers as storing reliable and independent information is the technical conditions of the system as regards the verification of the accuracy of the collected data.

In principle, data is entered into the registers by persons representing entities or by beneficial owners of these entities. Currently, no European Union Member State has mechanisms for direct and complete verification of the data entered into the register by these entities. This casts doubt on the authenticity of the data stored in the register and, above all, opens the door to misuse. The submission of a false declaration is often undetectable in practice. What is more, it is possible to assume a hypothetical situation in which a smaller obligated entity, which does not have a team of lawyers and well-developed anti-money laundering procedures, will, due to the public (state) character of the register, wrongly assume that the register stores data which it can trust. A criminal who is aware of the erroneous practice of such an entity can easily take advantage of an authentic but misleading entry in the register.

From the technical point of view, the ministers indicated in the national laws are, in principle, responsible for the registers of beneficial owners. They are responsible for the establishment, operation and maintenance of the register. They are also often competent to issue regulations on matters such as the details of the submission of notifications or the control procedure.

To consider a Register from a technical point of view as storing reliable and independent data, it would be necessary to examine first how this data is ‘technically’



verified and kept up to date.<sup>21</sup> The lack of a system to verify the data entered in the notifications leads to a situation where the Registers are, in practice, a place for storing self-declarations whose veracity and accuracy is not verified.<sup>22</sup>

### 3.3.2. Methods of ensuring accuracy

There are many methods for verifying the accuracy of data submitted to the beneficial ownership registers. Establishing a dedicated team to verify and update the data contained in the notification would be a possible solution. This would require the creation of complex procedures providing for continuous contact between team members and entities obliged to report information on beneficial owners. The establishment of such a large team would, however, entail high financial costs. The state could therefore consider allocating the costs of operating the system proportionally to the obliged entities, which would be the main beneficiaries of the change in the legal status of the registers.

The literature agrees that the most effective solution is to implement an automated online data verification process rather than to establish multi-person analysis teams. Non-governmental organisations, such as the Tax Justice Network, indicate that countries operating beneficial ownership registers could use existing registers in this area, such as commercial registers, registers of civil registration systems, registers of identity documents, or even central registers of vehicles and drivers.<sup>23</sup> This solution is partially used in Austria, where notifications to the beneficial ownership register can only be made if the data of legal entities or beneficial owners are already contained in another national register.<sup>24</sup> These data are subsequently verified for compliance under the so-called cross-check procedure. A similar solution has been successfully applied to the Danish Company Register.<sup>25</sup>

An interesting solution allowing verification of part of the data reported to the beneficial ownership register was introduced by the Dutch legislator. In the notification to the Register, in addition to the identification data of the beneficial owner, a copy of the documentation that was used in the process of verifying the submitted identification data (e.g. an identity document) must also be attached. Nevertheless,

---

<sup>21</sup> W. Kapica et al., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz...*, p. 170.

<sup>22</sup> T. Van der Merwe, *Beneficial Ownership Registers...*, 2020, p. 6, 5, 14.

<sup>23</sup> A. Knobel, *Beneficial Ownership Verification: Ensuring the Truthfulness and Accuracy of Registered Ownership Information*, London 2019, pp. 3-4.

<sup>24</sup> Financial Action Task Force (FATF), *Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons*, Paris 2019, p. 57.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

the Netherlands has not chosen to grant its register the status of a register holding reliable and independent data. There is even a provision in the Dutch Act stating that when conducting customer due diligence, the entities do not rely solely on the information in the trade register.<sup>26</sup>

In Poland, by contrast, until May 2021, no procedure for verifying the accuracy and currency of the data contained in the Register was specified.<sup>27</sup> The Act, pursuant to Article 57(2), provided only that taking actions to ensure the correctness and updating of the information contained in the Register is the task of the responsible authority, that is, the minister competent for public finance. However, the responsible authority has not issued any regulation regulating these issues. This changed with the amendment of May 2021, which introduced Article 61b of the Act, stating that in matters of the Register the competent authority may initiate proceedings to clarify whether the information collected in the Register is correct and up-to-date. At the same time, on 14 May 2021, an ordinance was issued designating the Director of the Tax Administration Chamber in Bydgoszcz as the authority designated to keep the Register and to take actions to ensure that the information contained therein is accurate and up-to-date.<sup>28</sup>

In view of the previous lack of detailed regulation of the Register, the steps taken should be assessed positively. In the author's opinion, however, these steps are not sufficient to ensure the authenticity of the data stored in the Register. Firstly, the new provision is structured using the adjective "may", which limits the verification procedure only to selected information provided in the Register. In order for the Register to be considered a reliable source of information, in the author's opinion, all or a significant majority of entries should be subject to such verification. In a situation where only some entries are subjected to the verification procedure, we cannot claim the reliability of the entire Register, but only the reliability of individual pieces of information that were verified and found by the authority to be correct. Theoretically, therefore, information deemed correct under the verification procedure could be considered as coming from a reliable source within the meaning of the Polish Anti

---

<sup>26</sup> Wet van 15 juli 2008, houdende samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme), as amended, Article 3(18).

<sup>27</sup> W. Kapica et al., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz...*, pp. 170-171.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 14 maja 2021 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań organu właściwego w sprawach Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych, Poz. 903.

Money Laundering Act. Theoretically, because the detailed description of the verification procedure is not yet known.

Under the current Polish law, these changes will not significantly affect due diligence processes conducted by obliged entities. This follows from the fact that, despite the introduction of sanctioning provisions against persons submitting false data to the beneficial ownership register, the responsibility for the use of inaccurate data ultimately lies with the obliged institution.

### **3.4. Quality and scope of data**

#### **3.4.1. Importance of collected data**

As important for determining the status of each beneficial ownership register as the legal and technical context is undoubtedly the quality and scope of collected data, which affect the accuracy and adequacy of data. In practice, identity verification consists in confirming the accuracy of previously collected identification data.

The first step necessary to build an effective beneficial ownership register is to precisely define the scope of entities required to report information to the beneficial ownership registers. It is equally important to define who the actual beneficiary or the person representing the client is, and what data of these persons should be collected in the registers. Without a precise realization of these activities, even a system equipped with automated verification processes will be of no practical value from the point of view of the due diligence procedure of obliged institutions.

#### **3.4.2. The problem of inconsistency**

In the area of identification data, attention should be paid, in particular, to a possible lack of consistency between the scope of data collected in the Register and the scope of data for identification and verification of which obliged entities were obliged by law. In many countries, the Register does not collect all the data required by law to identify and verify the identity of the beneficial owner or the customer. Although the scope of collected data does not directly affect the reliability of information stored in the Register, in practice, even if they were granted the status of reliable and independent, such Registers would be only partially useful from the point of view of obliged entities in due diligence procedures. Due to the need to verify data outside the scope of data collected in the register, an obliged entity would still have to request additional

documents from the customer or beneficial owner. An example of such a situation could be the collection by the Polish Registry of only one nationality of the beneficial owner. Under the strict interpretation of the previous version of the Polish Anti Money Laundering Act, obliged entities had to verify each nationality held by the beneficial owner, which would not have been feasible with the Polish Registry due to the failure to store data on other nationalities. Currently in Poland, the Register also does not collect information on the country of birth of both the beneficial owner and the person representing the reporting entity, yet the Act requires verification of this data in certain cases.<sup>29</sup>

In line with NGO recommendations, in the case of beneficial owners it is recommended to collect full name, date of birth, nationalities, country of residence, address, personal identification number and information on how the beneficial owner exercises control over the entity.<sup>30</sup> An example of a country implementing these recommendations is the Netherlands, with the exception that the Registry does not collect data on full date of birth, but only on month and year of birth.

European law does not define the scope of identification data subject to subsequent verification, leaving it to the Member States. In general, however, there is a tendency among Member States to minimize the data collected in the Registers. This is usually the result of attempts to adapt the system to public acceptance and preexisting data protection standards. As a consequence, currently there are also differences between Member States in the data collected in the beneficial ownership registers.

The lack of uniform statutory definitions of such terms as customer or beneficial owner is also problematic for the uniformity of data collected in European registers. These definitions at the level of AMLDs are broad, leaving the task of defining them in detail to Member States. Therefore, they often do not correspond with the definitions in force in other countries. In this situation, a person who is considered a beneficial owner in one country may not be considered a beneficial owner in other countries.

### **3.4.2. Standardisation of requirements**

The problem of inconsistency of data collected by the national registers with the data collected by obliged entities has been noticed by the European Commission, which on

---

<sup>29</sup> W. Kapica et al., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz...*, p. 171; in the case of a person representing the entity, verification of the country of birth is required whenever the person does not have a PESEL number, and in the case of a beneficial owner, additionally when the obliged entity has this information.

<sup>30</sup> T. Van der Merwe, *Beneficial Ownership Registers...*, p. 6, 9.

20 July 2021 presented a proposal for a Regulation on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, whose main objective is to harmonize the systems of Member States. If the changes proposed by the Commission come into force, then Member States will receive guidance on whose and what specific data should be collected by beneficial ownership registers and obligated entities as part of due diligence processes. The proposed standardization would undoubtedly improve the effectiveness of the European anti-money laundering and counter-terrorist financing regime.

### 3.5. Currency of data

#### 3.5.1. Significance of data currency

A very important factor in determining the reliability of data stored in the Registry is its currency. Naturally, data concerning entities as well as individuals may change. Nowadays, data changes may concern such issues as first and last names, and in some countries even the declared sex of individuals. Keeping outdated data in the beneficial ownership register makes it significantly easier for criminals to hide their true identities and thereby successfully launder money.<sup>31</sup> Under Article 30(4) of the Directive, it is the responsibility of Member States to ensure that information is accurate and up-to-date.

The requirement to have up-to-date data applies in practice in two areas. Firstly, it is the obligation to have data on entities defined by law and their beneficial owners from the moment they are created. Secondly, it relates to the ongoing assurance that previously obtained data still reflects the actual state of affairs, and therefore checking that the data held has not changed.

In Poland, the obligation to update the data lies with the party submitting the entry and not with the state. The state does not monitor the currency of the data stored in the register. In Germany, until recently, some entities did not have to report data themselves to the national beneficial ownership register, if the required data was previously held in other national registers.<sup>32</sup> This led to a situation where much of the data in the national register was out of date as soon as it was entered. With the amendment of the German Act, an attempt was made to rectify this problem.

---

<sup>31</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention..., (14) of introduction.

<sup>32</sup> F. Herzog et al., *Geldwäschegesetz (GwG). Kommentar*, München 2020, pp. 484-490.

It is also common in European Union Member States to impose an obligation on obliged entities to identify discrepancies between the actual state and the state presented in the register.<sup>33</sup> In accordance with FATF recommendations, such regulations significantly contribute to maintaining higher quality and currency of data stored in the registers. This obligation may apply, as in Poland, to discrepancies identified during customer due diligence processes, or as in Hungary, where institutions will be required under the new law to verify their data against the data held in the national beneficial ownership register.

## **4. The future of beneficial ownership registers**

### **4.1. Proposal for the first AML Regulation**

The need to increase the effectiveness of beneficial ownership registries has been recognized by the European Commission, which on May 7, 2020 adopted an action plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorist financing, announcing a detailed analysis of the effectiveness of beneficial ownership registers in order to ensure that they are populated with high-quality data.<sup>34</sup> Therein, the Commission announced a reform of the European Anti-money Laundering system aimed at increasing the effectiveness and harmonizing the national systems against money laundering and terrorist financing. The pillars on which such reform would be based include, as the Commission points out, ensuring the effective implementation of the existing European Union anti-money laundering and terrorism financing framework, and establishing an European Union single rulebook covering this area. The main constituent of the reform is to be the Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, whose proposal was published on 20 July 2021.

---

<sup>33</sup> Wet van 15 juli 2008, houdende samenvoeging van de Wet... Article 10c(1); see also: Geldwäschegesetz... Article 23a(1) GwG; Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu..., Article 61a(1).

<sup>34</sup> Communication from the Commission on an Action Plan for a Comprehensive Union Policy on Preventing Money Laundering and Terrorist Financing, Official Journal of the European Union 2020, C 164.

## 4.2. Interconnection of the systems

Contrary to the AMLDs, the Regulation will provide for specific solutions in the area of anti-money laundering. The fully binding and directly enforceable character of the Regulation will unify the anti-money laundering system in the European Union. The harmonized system will be an excellent basis for the interconnection of the national beneficial ownership registers, as announced by the Commission.<sup>35</sup> For this purpose, the Commission by issuing Regulation No. 369/2021 established The Beneficial Ownership Registers Interconnection System ('BORIS') as a decentralised system interconnecting the central national beneficial ownership registers with the European e-Justice Portal through the European Central Platform.<sup>36</sup> With BORIS, data of beneficial owners and the entities in which they play this role are to be collected from national systems and published in the European e-Justice Portal, as is already done to some extent for commercial registers. With the simultaneous standardization of the scope of data collected in the national systems, the idea of interconnection of systems may prove effective.

From the perspective of due diligence processes of obliged entities, data collected in the e-Justice system will remain useless as long as the national systems from which these data are extracted do not technically ensure the verification of their accuracy, and as long as Member States do not build an appropriate legal framework allowing the use of European beneficial ownership registers in these processes. In this aspect, the Proposal of the Regulation provides for the requirement that data stored in the beneficial ownership register must be adequate, accurate, and current.<sup>37</sup> However, no indication is provided as to the precise form in which such a condition would be assured. The purposive nature of the provision means that Member States will not have to create beneficial ownership registers from the beginning, but will be able to adapt their current arrangements to the requirements of the Regulation.

## 4.3. Impact of the proposed changes on the anti-money laundering system

If the Regulation enters into force in its proposed form, it will be desirable for obligated entities to adapt their national systems to its content as soon as possible. By simul-

---

<sup>35</sup> Communication from...

<sup>36</sup> Commission Implementing Regulation (EU) 2021/369 of 1 March 2021 establishing the technical specifications and procedures required for the system of interconnection of central registers referred to in Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union 2021, OJ L 71.

<sup>37</sup> Communication from the Commission on an Action Plan for a Comprehensive Union Policy on Preventing..., Article 44.

taneously harmonising relevant definitions, the scope of data collected, and ensuring adequate, accurate, and current information in the registries, it would undoubtedly be possible to consider the data stored in national registries as having the characteristics of reliability and independence.

It must be assessed that the current form of the UBO Registers currently operating in the Member States is unsatisfactory, and that countries are for the most part failing in their obligation to ensure that the information held in the central register is adequate, accurate and current.<sup>38</sup> This has been noted by the European Commission, which has prepared a comprehensive reform package, including the issuance of the first Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Regulation.

The introduction of the Regulation will help to significantly improve the efficiency of European UBO registries, but it will not be sufficient. Legislative changes should be followed by appropriate control measures to ensure that Member States ensure high quality technical operation of the registers, create a friendly and coherent legal context, and efficiently collect and update the data contained in the beneficial ownership registers.

Changes with the interconnection of the systems would positively affect the quality of due diligence processes carried out by obliged entities and thus contribute to the prevention of money laundering and terrorist financing crime worldwide.

## 5. Conclusions

The European Union and the Member States still face many challenges in the implementation of beneficial ownership registers. As shown in this paper, despite the numerous European Union requirements for the operation of beneficial ownership registers, they do not function as desired. In the author's opinion, there is a need for specific guidelines on how to develop the national registers in a manner which would allow them to be classified as reliable and independent sources of information. The steps taken by the European Commission to standardise systems and interconnect registers should therefore be received with satisfaction.

Member States may object to the growing number of obligations; however, harmonisation of the European Union's anti-money laundering and counter-terrorist financing regime will be crucial to its further functioning. Carrying out the necessary

---

<sup>38</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the Prevention..., Article 30(4).



reform shall facilitate the operation of the entire system in the future, as well as contribute to the automation of due diligence processes. It should be in the interest of the European Union, its Member States, and the obliged entities to ensure that the beneficial ownership registers are as efficient as possible and that they collect only reliable and independent information.

## Bibliography

- Campbell L., *Dirty Cash (Money Talks): 4AMLD and the Money Laundering Regulations 2017*, "Criminal Law Review" 2018, no. 2, pp. 102-122.
- Grynfelder J., *Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych* [in:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, W. Kapica (ed.), Warsaw 2020, pp. 195-209.
- Financial Action Task Force (FATF), *Guidance on Transparency and Beneficial Ownership*, Paris 2014.
- Financial Action Task Force (FATF), *Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons*, Paris 2019.
- Herzog F. et al., *Geldwäschegesetz (GwG). Kommentar*, München 2020.
- Kapica W. et al., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Praktyczny przewodnik*, Warsaw 2019.
- Knobel A., *Beneficial Ownership Verification: Ensuring the Truthfulness and Accuracy of Registered Ownership Information*, London 2019, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3320600>.
- Levi M., Reuter P., *Money Laundering* [in:] *The Oxford Handbook of Crime and Public*, M. Tonry (ed.), Oxford 2009.
- Van der Merwe T., *Beneficial Ownership Registers: Progress to Date*, "CMI U4 Helpdesk Answer" 2020, no. 6, pp. 1-20.
- Van der Does de Willebois E. et al., *The Puppet Masters. How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, Washington 2011, <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8894-5>.



# **CZĘŚĆ II**

## **CYFRYZACJA ADMINISTRACJI JAKO KATALIZATOR TRANSFORMACJI W KIERUNKU ADMINISTRACJI OTWARTEJ, ODPOWIEDZIALNEJ I ŚWIADCZĄCEJ E-USŁUGI DLA OBYWATELI**



INGA KAWKA<sup>1</sup>

## WDROŻENIE SIECI 5G JAKO WARUNEK ROZWOJU EUROPEJSKICH INTELIGENTNYCH MIAST

**ABSTRAKT:** Jednym z celów transformacji cyfrowej Europy jest poprawa jakości życia mieszkańców europejskich miast dzięki temu, że staną się one bardziej inteligentne. Jest to możliwe ze względu na szybki rozwój technologiczny sektora łączności elektronicznej i wprowadzenie sieci i usług mobilnych 5G. Wymaga to jednak ogromnych inwestycji w infrastrukturę i nowe technologie. Przewidziane w Europejskim kodeksie łączności elektronicznej środki regulacyjne (nienakładanie obowiązków dostępowych na operatorów wyłącznie hurtowych oraz mechanizm współinwestycji), mające promować inwestycje infrastrukturalne, nie zapewniają optymalnego otoczenia regulacyjnego dla wdrożenia telefonii 5G warunkującej powstanie inteligentnych miast.

**SŁOWA KLUCZOWE:** wdrożenie 5G, inteligentne miasta, inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną, Europejski kodeks łączności elektronicznej

### DEPLOYMENT OF THE 5G NETWORK AS A CONDITION FOR THE DEVELOPMENT OF EUROPEAN SMART CITIES

**ABSTRACT:** One of the goals of Europe's digital transformation is to improve the quality of life in European cities by making these cities smarter. This is possible due to the rapid technological development of the electronic communication sector and the introduction of 5G mobile networks and services. However, this requires huge investments in infrastructure and new technologies. The regulatory measures provided in the European Electronic Communications Code (no access

---

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

obligations for wholesale-only operators and the co-investment mechanism) to promote infrastructure investments do not ensure the optimal regulatory environment for the deployment of 5G, which is a precondition for the emergence of smart cities.

**KEYWORDS:** 5G deployment; smart cities, investments in telecom infrastructure, European Electronic Communications Code

## 1. Wstęp

W 2020 r. 56,15% światowej populacji żyło w miastach. Do 2050 r. ma w nich mieszkać dwie trzecie populacji globu<sup>2</sup>. Jedną z kluczowych tendencji jest więc rozrastanie się aglomeracji miejskich. Szczególnie w państwach wysoko rozwiniętych odsetek osób mieszkających w miastach jest wysoki i wynosi 81,5%<sup>3</sup>. Ogromne i złożone skupiska ludności generują problemy dotyczące m.in.: gospodarki odpadami, dużego natężenia ruchu, zanieczyszczenia powietrza, ochrony zdrowia publicznego, pogarszającej i starzejącej się infrastruktury miejskiej. Rozwiązaniem tych kłopotów ma być wdrożenie koncepcji miasta inteligentnego (*smart city*)<sup>4</sup>. Inteligentne miasta mają zapewnić usługi, których celem jest optymalizacja publicznych zasobów i polepszenie jakości życia mieszkańców. Wydajność tych usług zależy od wymiany informacji między różnymi i rozłącznymi systemami, często służącymi realizacji do nakładających się na siebie celów. Proces transferu informacji wymaga przesyłania dużych ilości danych i rozwoju łączności o dużej przepustowości, w tym łączności ruchomej (5G)<sup>5</sup>. Celem naukowym artykułu jest identyfikacja środków regulacyjnych właściwych do promowania w UE wdrożenia i dostępu do łączności o bardzo wysokiej przepustowości (5G), wynikającej z efektywnych inwestycji w nowe technologie. Podstawowe pytanie badawcze brzmi: czy przewidziana w Europejskim kodeksie łączności elektronicznej<sup>6</sup> (dalej: EKŁE)

---

<sup>2</sup> United Nations Department Of Economic and Social Affairs, *Revision Of World Urbanization Prospects 2018*, <https://population.un.org/wup/> (15.09.2021).

<sup>3</sup> *Ibidem*, File 1: Population of Urban and Rural Areas at Mid-Year (Thousands) and Percentage Urban, 2018.

<sup>4</sup> H. Chourabi et al., *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*, 45th Hawaii International Conference on System Sciences, 2012, s. 2289.

<sup>5</sup> A.S. Alfa et al., *The Role of 5G and IoT in Smart Cities* [w:] *Handbook of Smart Cities: Software Services and Cyber Infrastructure*, M. Maheswaran, E. Badidi (ed.), Cham 2018, s. 31.

<sup>6</sup> 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 321/36.

sektorowa regulacja UE dotycząca dostępu do infrastruktury i jej współdzielenia jest odpowiednia dla wyzwań inwestycyjnych, przed którymi stoją inteligentne miasta?

## 2. Inteligentne miasta a nowe technologie informacyjno-komunikacyjne

Jako odpowiedź na szybką urbanizację wiele miast na świecie (m.in. Seul, Nowy Jork, Tokio, Szanghaj, Singapur, Amsterdam, Barcelona) rozpoczęło wdrażanie inteligentnych projektów miejskich, a organizacje międzynarodowe (np. Unia Europejska i Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny) zaczęły promować koncepcję inteligentnych miast. Inteligentne miasto to miejsce, w którym tradycyjne sieci i usługi są usprawniane z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych z korzyścią dla jego mieszkańców i biznesu. Różne elementy inteligentnego miasta obejmują np. inteligentne sieci transportu miejskiego, unowocześnione systemy zaopatrzenia w wodę i usuwanie odpadów oraz bardziej wydajne sposoby oświetlania i ogrzewania budynków, inteligentne sieci energetyczne, opiekę zdrowotną i edukację<sup>7</sup>. Definicja inteligentnego miasta obejmuje zatem dwa elementy: po pierwsze, skupia się na technologiach informacyjno-komunikacyjnych (dalej: TIK)<sup>8</sup>, po drugie, wskazuje na cele zastosowania TIK, które dotyczą przede wszystkim zrównoważonego rozwoju miast i polepszenia jakości życia mieszkańców<sup>9</sup> oraz lepszej, interaktywnej, elastycznej administracji miasta<sup>10</sup>. Jeszcze szerzej definiuje *smart city* Leonidas G. Anthopoulos<sup>11</sup>. Wymienia on osiem komponentów inteligentnego miejskiego ekosystemu: 1) inteligentna infrastruktura użyteczności publicznej (sieci wodociągowe, energetyczne, drogi, budynki); 2) inteligentny transport (sieci transportowe z wbudowanym monitoringiem

<sup>7</sup> S.P. Mohanty, U. Choppali, E. Kougianos, *Everything You Wanted to Know about Smart Cities: The Internet of Things is the Backbone*, „IEEE Consumer Electronics Magazine” 2016, vol. 5, iss. 3, s. 60-70; European Commission, *Smart Cities. Cities Using Technological Solutions to Improve the Management and Efficiency of the Urban Environment*, [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities\\_en](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en) (14.08.2021).

<sup>8</sup> K. Hamaguchi et al., *Telecommunication Systems in Smart Cities*, „Hitachi Review” 2012, vol. 61, No. 3, s. 152.

<sup>9</sup> M. Oh, J.F. Larson, *Digital Development in Korea. Lessons for Sustainable World*, London 2020, s. 97; P. Popęda, *Czy w smart city żyje się lepiej? Wprowadzenie do tematyki zależności inteligencji miast i oferowanego przez nich standardu życia*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 9, s. 77 i n.; A. Korenik, *Smart Cities. Inteligentne miasta w Europie i Azji*, Warszawa 2019, s. 18.

<sup>10</sup> ISO, 37122:2019, *Sustainable Cities and Communities – Indicators for Smart Cities*, <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37122:ed-1:v1:en> (11.08.2021).

<sup>11</sup> L.G. Anthopoulos, *Understanding Smart Cities: A Tool for Smart Government or an Industrial Trick?*, Cham 2017, s. 41 i n.

w czasie rzeczywistym i systemami kontroli natężenia ruchu); 3) inteligentne środowisko (ochrona środowiska naturalnego i zasobów, dzięki m.in. systemom utylizacji odpadów, monitorowaniu zanieczyszczenia powietrza, recyklingowi); 4) inteligentne usługi (edukacyjne, ochrony zdrowia, edukacyjne, turystyczne itd.); 5) inteligentne rządy (elektronizacja usług publicznych, uczestnictwo i zaangażowanie mieszkańców w sprawy miasta); 6), inteligentni ludzie (środki wzmacniające ludzką kreatywność i wspierające rozwój innowacji); 7) inteligentne życie (innowacje dla poprawy jakości życia w przestrzeni miejskiej); 8) inteligentna gospodarka (technologie i innowacje wspierające rozwój gospodarczy i zatrudnienie w miastach). Komponenty te są ze sobą połączone i wymagają zbierania ogromniej ilości danych oraz TIK wbudowanych w tradycyjną miejską infrastrukturę.

Technologie informacyjno-komunikacyjne są to technologie gromadzące, przetwarzające i przesyłające informacje w formie elektronicznej – przy wykorzystaniu technik cyfrowych i komunikacji elektronicznej<sup>12</sup>. Stanowią one miejski organizm składający się z kombinacji: infrastruktury, przede wszystkim sieci telekomunikacyjnych o bardzo wysokiej przepustowości (nerwy), wszechobecnej, wybudowanej sztucznej inteligencji (mózg)<sup>13</sup>, czujników i urządzeń (organy sensoryczne) i oprogramowania (wiedza)<sup>14</sup>. Tworzenie inteligentnych miast nie jest więc możliwe bez rozwoju technologicznego sektora telekomunikacyjnego i łączności o bardzo wysokiej przepustowości. Szansę na taki rozwój daje technologia 5G. 5G oznacza systemy telekomunikacji bezprzewodowej piątej generacji. Podstawy tej nazwy leżą w rozwoju łączności mobilnej. Technicznie rozpoczęła się ona od 1G w latach 80. i 90., obejmującego komunikację wyłącznie analogową. Następnie stosowano technologię 2G, która wprowadziła standardy komunikacji cyfrowej, umożliwiające użytkownikom wysyłanie i odbieranie wiadomości tekstowych. Sieć 3G pozwalała już na połączenia z Internetem, ale dopiero sieć 4G (technologia transmisji danych Long Term Evolution – LTE) wprowadzona w 2010 r. sprawiła, że szybsze i bardziej niezawodne połączenia mobilne umożliwiły korzystanie z multimediiów i usług online. Zgodnie z definicją Komisji Europejskiej<sup>15</sup> sieci 5G oznaczają

<sup>12</sup> R. Seweryn, *Technologie informacyjne i komunikacyjne – wprowadzenie w problematykę* [w:] *Technologie informacyjne i komunikacyjne na rynku turystycznym*, J. Berbeka, K. Borodako (red.), Warszawa 2017, s. 11 i n.

<sup>13</sup> B. Guo, D. Zhang, Z. Wang, *Living with Internet of Things: The Emergence of Embedded Intelligence*, 2011 International Conference on Internet of Things and 4th International Conference on Cyber, Physical and Social Computing, 2011, s. 297-304.

<sup>14</sup> H. Chourabi et al., *Understanding Smart Cities...*, s. 2290.

<sup>15</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2019/534 z dnia 26 marca 2019 r., Cyberbezpieczeństwo sieci 5G, Dz.Urz. UE 2019, L88/42.



zbiór wszystkich istotnych elementów infrastruktury sieciowej z zakresu technologii łączności ruchomej i bezprzewodowej, wykorzystywanej na potrzeby łączności i usług o wartości dodanej, o zaawansowanych parametrach eksploatacyjnych, takich jak bardzo wysoka prędkość przesyłu danych i przepustowość łączy, łączność charakteryzująca się niskim opóźnieniem, ekstremalnie wysoka niezawodność bądź zdolność obsługi dużej liczby podłączonych urządzeń.

W lutym 2017 r. Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny uzgodnił pewne kluczowe cechy wymagań wydajności 5G dla IMT-2020<sup>16</sup>. Specyfikacje obejmują: szczytową szybkość pobierania 20 gigabitów na sekundę; szczytową szybkość wysyłania 10 gigabitów na sekundę; zwiększoną wydajność widmową w porównaniu z sieciami 4G; i maksymalne opóźnienie wynoszące 4 milisekundy. Wdrożenie 5G zapewnia zatem szybszą łączność, mniejsze opóźnienia, mniejsze zużycie energii przez urządzenia i zwiększoną przepustowość sieci<sup>17</sup>. Istnieją trzy główne kategorie zastosowań sieci 5G. Są nimi: 1) masowa łączność pomiędzy urządzeniami<sup>18</sup> (Massive Machine Type Communication – mMTC) oraz Internet rzeczy (Internet of Things – IoT); 2) ultraniezawodna łączność o niskich opóźnieniach (Ultra-Reliable Low-Latency Communication – URLLC), stosowana w zadaniach krytycznych, włączając w to kontrolę urządzeń w czasie rzeczywistym, robotykę przemysłową, łączność pomiędzy pojazdami oraz systemami bezpieczeństwa, autonomiczne pojazdy i bezpieczniejsze sieci transportowe<sup>19</sup>; 3) ulepszona bezprzewodowa transmisja szerokopasmowa (Enhanced Mobile Broadband – eMBB), bardzo szybka transmisja danych i masowe przetwarzanie informacji w czasie niemal rzeczywistym<sup>20</sup>. Technologia 5G dzięki wymienionym możliwym zastosowaniom jest katalizatorem dla powstawania innowacyjnych rozwiązań w obszarze *smart cities*<sup>21</sup>, a rozwój e-usług publicznych (np. e-zdrowie<sup>22</sup>,

---

<sup>16</sup> ITU, *Minimum Requirements Related to Technical Performance for IMT-2020 Radio Interface(s)*, <https://www.itu.int/pub/R-REP-M.2410-2017> (12.07.2021).

<sup>17</sup> M. Taylor, J. Richardson, *5G Wireless Technology*, „Computer and Telecommunications Law Review” 2017, vol. 23, iss. 6, s. 152-153.

<sup>18</sup> M. Gajewska, *Komunikacja M2M w zastosowaniach transportowych*, „Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej. Transport” 2016, nr 113, s. 171 i n.

<sup>19</sup> URLLC zapewnia ultrawysoką niezawodność sieci (ponad 99,999%) i bardzo niskie opóźnienie (1 milisekunda) dla transmisji pakietów.

<sup>20</sup> Ministerstwo Cyfryzacji, *Strategia 5G dla Polski*, Warszawa 2018, s. 21; Państwowy Instytut Łączności, *Sieć 5G*, [https://www.il-pib.pl/images/stories/oferta/Instytut\\_Laczności\\_informator\\_5G.pdf](https://www.il-pib.pl/images/stories/oferta/Instytut_Laczności_informator_5G.pdf) (10.08.2021).

<sup>21</sup> Ministerstwo Cyfryzacji, *Strategia 5G dla Polski*, s. 21.

<sup>22</sup> 5G umożliwia dostęp do urządzeń IoT, które zdalnie monitorują objawy pacjenta i przesyłają wyniki do pracownika służby zdrowia, który jest w stanie zdiagnozować wszelkie problemy na odległość w czasie rzeczywistym.

e-bezpieczeństwo, e-transport) w miastach zależy w związku z tym w dużej mierze od efektywności jej wdrożenia<sup>23</sup>.

Przykładem wpływu 5G na inteligentne miasta jest stosowanie rozwiązań związanych z internetem rzeczy<sup>24</sup>. Jest on definiowany jako sieć łącząca urządzenia charakteryzujące się autonomicznym (niewymagającym zaangażowania człowieka) działaniem w zakresie pozyskiwania, udostępniania, przetwarzania danych lub wchodzenia w interakcje z otoczeniem pod wpływem tych danych<sup>25</sup>. Rozwój technologii IoT był ograniczony przepustowością sieci 4G. 5G może obsługiwać do miliona urządzeń na kilometr kwadratowy – dziesięciokrotnie więcej niż 4G. Standard, który został wyznaczony przez Międzynarodową Unię Telekomunikacyjną – Sektor Radiokomunikacyjny (ITU-R) dla technologii 4G (IMT-Advanced), miał szczytową prędkość transmisji danych na poziomie 1 gigabitu na sekundę. W przypadku technologii 5G jest to 20 gigabitów na sekundę. Dla wdrożenia internetu rzeczy są to kluczowe czynniki, gdyż liczba podłączonych urządzeń stale rośnie, a każde z nich gromadzi i wysyła coraz więcej informacji<sup>26</sup>. W raporcie Ministerstwa Cyfryzacji dotyczącym Internetu rzeczy, opisując zakres wykorzystania IoT w ramach realizacji koncepcji inteligentnych miast, wymieniono np. inteligentny transport. Stała komunikacja między urządzeniami w ramach inteligentnych systemów transportowych zbierających informacje z czujników, kamer, urządzeń zamontowanych w pojazdach transportu zbiorowego, stacji meteorologicznych, fotoradarów itp. w połączeniu z systemami zaawansowanej analizy danych ma umożliwić: „zwiększenie przepustowości infrastruktury transportowej; poprawę bezpieczeństwa; skrócenie czasu podróży, ograniczenie zużycia paliwa i energii; poprawę efektywności transportu publicznego, efektywne zarządzanie kryzysowe”<sup>27</sup>. Internet rzeczy ma również zastosowanie w przypadku: inteligentnych sieci energetycz-

<sup>23</sup> Accenture Strategy, *How 5G Can Help Municipalities Become Vibrant Smart Cities*, [https://www.accenture.com/t20170222T202102\\_\\_w\\_/us-en/\\_acnmedia/PDF-43/Accenture-5G-Municipalities-Become-Smart-Cities.pdf](https://www.accenture.com/t20170222T202102__w_/us-en/_acnmedia/PDF-43/Accenture-5G-Municipalities-Become-Smart-Cities.pdf) (10.08.2021); Deloitte, *5G Smart Cities White Paper*, June 2020, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/technology-media-telecommunications/deloitte-cn-tmt-empowering-smart-cities-with-5g-white-paper-cn-200702.pdf> (10.08.2021).

<sup>24</sup> Y. Zou et al., *The Internet of Things: Nervous System of the Smart City* [w:] *Smart Cities Applications, Technologies, Standards, and Driving Factors*, S. McClellan, J. Jimenez, G. Koutitas (ed.), Cham 2018, s. 75.

<sup>25</sup> E.M. Kwiatkowska, *Rozwój Internetu rzeczy – szanse i zagrożenia*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, t. 3, nr 8, s. 60-70; R. Mącik, *Internet rzeczy – postrzegane przez młodych konsumentów korzyści i zagrożenia – wyniki badań wstępnych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. 17, nr 4, cz. 3, s. 11-27.

<sup>26</sup> Avsystem, *5G IoT: What does 5G Mean for IoT?*, <https://www.avsystem.com/blog/5g-iot/> (5.02.2021).

<sup>27</sup> Ministerstwo Cyfryzacji, *IoT w polskiej gospodarce. Raport Grupy Roboczej do spraw Internetu Rzeczy przy Ministerstwie Cyfryzacji*, L. Maśniak et al. (red.), 2019, s. 32 i n.

nych<sup>28</sup>, inteligentnych budynków, inteligentnego systemu gospodarowania odpadami, inteligentnych parkingów, inteligentnej służby zdrowia, inteligentnego monitoringu zanieczyszczeń powietrza<sup>29</sup>.

### 3. Wdrożenie sieci 5G jako priorytet UE

Z dokumentów strategicznych UE<sup>30</sup> wynika, iż priorytetem dla Unii w ciągu ostatnich dziesięciu lat było tworzenie bardziej inteligentnej Europy dzięki wspieraniu cyfrowej transformacji społecznej i gospodarczej i pełnemu wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych. Zgodnie ze strategią przygotowaną na 5 lat do 2025 r. pt. *Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy*<sup>31</sup> UE ma: 1) opracowywać, wprowadzać i stosować technologie przynoszące korzyści ludziom; 2) zapewniać rozwój uczciwej i konkurencyjnej gospodarki wykorzystującej technologie, produkty i usługi cyfrowe; 3) kształtować otwarte, demokratyczne i zrównoważone społeczeństwo. Kryzys związany z COVID-19 ukazał konieczność przyspieszenia cyfrowej transformacji UE. Jak zauważyła Komisja w komunikacie *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*<sup>32</sup>, pandemia COVID-19

spowodowała radykalną zmianę roli i postrzegania transformacji cyfrowej w naszych społeczeństwach i gospodarkach oraz spowodowała przyspieszenie tego procesu. Technologie cyfrowe są obecnie niezbędne w pracy, nauce, rozrywce, kontaktach towarzyskich, zakupach i w celu uzyskania dostępu do wszelkiego rodzaju usług – od świadczeń zdrowotnych po dostęp do kultury.

---

<sup>28</sup> F. Al-Turjman, M. Abujubbeh, *IoT-enabled Smart Grid via SM: An Overview*, „Future Generation Computer Systems” 2019, vol. 96, s. 579-590.

<sup>29</sup> N. Reddy Gade, Ni. Reddy Gade, G.J. Ugander Reddy, *Internet of Things (IoT) for Smart Cities – The Future Technology Revolution*, „Global Journal of Computer Science and Technology” 2016, vol. 16, iss. 1, s. 30-31.

<sup>30</sup> Komunikat Komisji, *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.03.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, s. 13; Komunikat Komisji, *Europejska agenda cyfrowa*, Bruksela, dnia 19.05.2010, KOM(2010)245 wersja ostateczna; Komunikat Komisji, *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, Bruksela, dnia 6.05.2015, COM(2015) 192 final.

<sup>31</sup> Komunikat Komisji, *Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy*, Bruksela, dnia 19.02.2020 r., COM(2020) 67 final, s. 1.

<sup>32</sup> Komunikat Komisji, *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, Bruksela, dnia 9.03.2021, COM(2021) 118 final, s. 2-3.

Epidemia wywołana przez koronawirusa SARS-CoV-2 sprawiła, że państwa członkowskie UE podjęły środki mające na celu ograniczenie bezpośrednich kontaktów społecznych. Spowodowało to wzrost zapotrzebowania na dostęp do Internetu oraz zwiększony ruch w sieci<sup>33</sup>. Jak zauważyła Komisja Europejska w zleceniach dotyczących wdrożenia sieci 5G w UE<sup>34</sup>, „sieci łączności elektronicznej, w szczególności sieci o bardzo dużej przepustowości, odgrywają kluczową rolę w reagowaniu na kryzys, umożliwiając zdalną pracę i naukę szkolną, opiekę zdrowotną oraz komunikację osobistą i rozrywkę”.

Komisja Europejska monitoruje od 2014 r. poziom rozwoju cyfrowego Unii Europejskiej dzięki wskaźnikom DESI (Indeks Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego/Digital Economy and Society Index)<sup>35</sup>. Coroczna analiza danych Eurostatu pozwala identyfikować priorytetowe obszary gospodarki cyfrowej w państwach członkowskich, które wymagają konkretnych działań i inwestycji. DESI obejmuje wskaźniki, które ukazują rozwój gospodarki cyfrowej i społeczeństwa informacyjnego UE w 5 obszarach, takich jak: łączność<sup>36</sup>, kapitał ludzki<sup>37</sup>, korzystanie z usług internetowych, integracja technologii cyfrowej, cyfrowe usługi publiczne. Są to obszary wzajemnie ze sobą połączone, a rozwój jednego z ich warunkuje rozwój innych. Łączność i kapitał ludzki są najważniejszymi składnikami DESI – każdy z nich to 25% tego indeksu. Reprezentują one bowiem infrastrukturę gospodarki cyfrowej i społeczeństwa informacyjnego<sup>38</sup>. Bez ich prawidłowego funkcjonowania nie jest możliwe działanie e-administracji, e-handlu, gospodarki cyfrowej, korzystanie z Internetu.

<sup>33</sup> 19 marca 2020 r. Komisja Europejska opublikowała wspólnie z Organem Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) stanowisko dla dostawców w sprawie radzenia sobie ze wzmożonym popytem na łączność sieciową. W tym wspólnym oświadczeniu BEREC zobowiązał się do stworzenia specjalnego mechanizmu sprawozdawczego w celu zapewnienia regularnego monitorowania sytuacji w ruchu internetowym w każdym państwie członkowskim, m.in. aby móc szybko reagować na problemy z przepustowością.

<sup>34</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2020/1307, z dnia 18 września 2020 r., w sprawie wspólnego unijnego zestawu narzędzi służących zmniejszeniu kosztów wprowadzania sieci o bardzo dużej przepustowości oraz zapewnieniu terminowego i sprzyjającego inwestycjom dostępu do widma radiowego 5G, aby wspierać łączność z myślą o odbudowie gospodarki po kryzysie związanym z COVID-19 w Unii, Dz.Urz. UE 2020, L 305/33.

<sup>35</sup> European Commission, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020. Methodological Note*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi> (2.09.2021).

<sup>36</sup> Składnik DESI „łączność” obliczany jest jako średnia ważona pięciu wskaźników: 1a Wykorzystanie stacjonarnych łączy szerokopasmowych (25%), 1b Zasięg stacjonarnych łączy szerokopasmowych (25%), 1c Mobilny dostęp szerokopasmowy (35%) i 1d Wskaźnik cen łączy szerokopasmowych (15%).

<sup>37</sup> Składnik DESI „kapitał ludzki” obliczany jest jako średnia ważona dwóch wskaźników: 2a Umiejętności użytkownika Internetu (50%) i 2b Zaawansowane umiejętności i rozwój (50%).

<sup>38</sup> European Commission, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020...*

Jednym z elementów w ramach obszaru „łączność”, na który Komisja zwraca szczególną uwagę, jest mobilny dostęp szerokopasmowy i wdrożenie w Unii Europejskiej sieci 5G. Sieci ruchome 5G zapewnią bowiem użytkownikom urządzeń mobilnych łączność o bardzo dużej przepustowości. W celu przyspieszenia badań i innowacji w zakresie technologii 5G Komisja Europejska już w 2013 r. ustanowiła partnerstwo publiczno-prywatne (5G-PPP)<sup>39</sup> i przeznaczyła ponad 700 mln euro w ramach programu „Horyzont 2020” na wsparcie tego działania. W 2016 r. Komisja przyjęła komunikat „Sieć 5G dla Europy: plan działania”, aby zapewnić wczesne wdrożenie infrastruktury 5G w całej UE. W dokumencie tym Komisja Europejska podkreśliła, że szybkie wdrożenie sieci 5G umożliwi Unii osiągnięcie pozycji lidera w światowym sektorze telekomunikacyjnym, wzmocni globalną konkurencyjność Europy oraz ustanowi szansę dla szybkiego rozwoju Unijnej gospodarki i społeczeństwa. Celem planu było uruchomienie usług 5G we wszystkich państwach członkowskich UE najpóźniej do końca 2020 r. Zgodnie z najnowszymi celami wyrażonymi w komunikacie *Cyfrowy kompas*, do 2030 r. wszystkie europejskie gospodarstwa domowe mają mieć dostęp do szybkiej sieci Gigabit, a wszystkie obszary zaludnione być w zasięgu sieci 5G<sup>40</sup>. Aby osiągnięcie tych celów było możliwe, w zaleceniach z dnia 18 września 2020 r.<sup>41</sup> Komisja Europejska zobowiązała państwa członkowskie do opracowania wspólnego zestawu narzędzi służących przede wszystkim: zapewnieniu terminowego i sprzyjającego inwestycjom dostępu do widma radiowego 5G; wdrożeniu procedur terminowego przydziału widma w odniesieniu do pionierskich pasm sieci 5G; usprawnieniu wydawania pozwoleń koniecznych do budowy sieci o bardzo dużej przepustowości; opracowaniu najlepszych praktyk w zakresie umożliwiania operatorom dostępu do infrastruktury technicznej (w tym budynków i elementów infrastruktury ulicznej) kontrolowanej przez podmioty publiczne.

---

<sup>39</sup> <https://5g-ppp.eu/> (12.09.2021); w ramach 5G-PPP uruchomiono pierwszy zestaw projektów 6G o wartości 60 mln euro. W latach 2021-2027 w ramach Horyzontu Europa ma zostać przekazanych 900 mln euro na funkcjonowanie Partnerstwa na rzecz Inteligentnych Sieci i Usług (Smart Networks and Services), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/europe-puts-forward-proposal-joint-undertaking-smart-networks-and-services-towards-6g> (12.08.2021).

<sup>40</sup> Komunikat Komisji, *Cyfrowy kompas na 2030...*, s. 7.

<sup>41</sup> Zalecenie Komisji 2020/1307.

#### 4. Obecny model regulacji sektora łączności elektronicznej a wprowadzenie 5G w UE

Zapewnienie łączności ruchomej o bardzo dużej przepustowości (w szczególności 5G) wymaga, oprócz przydzielenia odpowiednich częstotliwości, przejścia z miedzi na szybkie łącze szerokopasmowe; rozwoju sieci światłowodowej, usprawnienia technologicznego różnych typów sieci hybrydowych opartych na światłowodach i miedzi (FTTN/FTTC, kable TV/Hybrid, fiber-coaxial), konwergencji telefonii stacjonarnej i komórkowej. W celu spełnienia wymagań IMT-2020 dotyczących gigabitowych szybkości transmisji danych, a także niskiej latencji nadajniki sieci 5G muszą być w pełni obsługiwane przez sieci o bardzo dużej przepustowości<sup>42</sup>, np. światłowody. Odnosi się to zarówno do makrokomórek (zasięg do kilku lub kilkunastu kilometrów) na obszarach wiejskich i podmiejskich, jak i dla mikrokomórek (zasięg do 2 km) w centrach miast<sup>43</sup>. Aby te modernizacje mogły wejść w życie, konieczne jest wprowadzenie nowych rozwiązań technologicznych i duże inwestycje. Zgodnie z szacunkami ETNO (European Telecommunications Network Operators' Association) całkowity nakład inwestycyjny wymagany w latach 2020–2027<sup>44</sup>, aby odblokować pełną wartość 5G<sup>45</sup>, to: 300 mld euro (150 mld euro: szacunkowe koszty modernizacji infrastruktury stacjonarnej do prędkości gigabitowych, oraz 150 mld euro: zbudowanie pełnej infrastruktury umożliwiającej funkcjonowanie 5G). Wdrożenie 5G stanowi zatem wyzwanie finansowe dla operatorów telekomunikacyjnych, wynikające z koniecznych inwestycji w infrastrukturę – wyższych niż w przypadku poprzednich generacji telefonii ruchomej. W tym kontekście współdzielenie infrastruktury i częstotliwości przez operatorów oraz regulacja dostępu do sieci są kluczowymi zagadnieniami mającymi wpływ na zmniejszenie kosztów wdrożenia 5G i tworzenie warunków prawnych zachęcających do inwestycji. Podstawowym unijnym instrumentem prawnym regulującym te zagadnienia jest EKŁE. Zgodnie z komunikatem komisji „Sieć 5G dla Europy: plan działania” ten akt prawny ma wspierać rozmieszczenie i upowszechnienie się sieci 5G, zwłaszcza w odniesieniu do przydziału widma radiowego, tworzyć zachęty inwestycyjne oraz korzystne warunki ramowe. Przewidziane w EKŁE rozwiązania nie są jednak wystarczające, aby zapewnić wysoki poziom inwestycji w budowanie bezpiecznej

---

<sup>42</sup> BEREC Guidelines on Very High Capacity Networks, BoR (20) 165, 01.10.2020.

<sup>43</sup> Ministerstwo Cyfryzacji, *Strategia 5G dla Polski*, s. 22.

<sup>44</sup> European Telecommunications Network Operators' Association, Boston Consulting Group, *Report. Connectivity & Beyond: How Telcos Can Accelerate a Digital Future for All*, 25 March 2021, s. 10; <https://etno.eu/library/reports/96-connectivity-and-beyond.html> (12.07.2021).

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 18. Przedstawione w raporcie dane pokazują, że sieć 5G może wygenerować w 2025 r. w Europie 113 mld euro rocznego wpływu do PKB UE i 2,4 mln nowych miejsc pracy.

i wydajnej infrastruktury cyfrowej. Jak wynika z raportu *5G Supply Market Trends*<sup>46</sup>, mimo że w Europie ma siedzibę dwóch z trzech głównych dostawców sprzętu telekomunikacyjnego<sup>47</sup> i jest ona światowym liderem w inwestycjach próbnych w 5G, to europejskie inwestycje infrastrukturalne pozostają w tyle za innymi regionami świata, w szczególności USA, Chinami i Koreą Południową, a przedsiębiorstwa europejskie i konsumenci dopiero zaczynają dostrzegać korzyści wynikające z 5G.

Powszechna polityczna zgoda w UE co do korzyści wynikających z szybkiego wdrożenia 5G w Europie nie przełożyła się na zmianę prawnego modelu regulacji sektora telekomunikacyjnego. Model ten funkcjonujący w UE od 2002 r.<sup>48</sup> został utrzymany w dyrektywie z 2018 r. ustanawiającej EKŁE. Przewiduje on regulację sektorową *ex ante*, która jest wdrażana w państwach członkowskich w sposób zdecentralizowany i stosowana przez krajowe organy regulacyjne. Jest to regulacja asymetryczna, skierowana wyłącznie do przedsiębiorców o znaczącej pozycji rynkowej (SMP). Model ten zobowiązuje operatorów o znaczącej pozycji rynkowej do udostępniania swojej sieci/infrastruktury nowym podmiotom wchodzącym na rynek (operatorom alternatywnym) na warunkach kontrolowanych przez regulatorów. Wspomaga to konkurencyjność rynku i maksymalizuje korzyści dla użytkownika (w krótkim okresie), ale może też osłabiać skłonność operatorów o znaczącej pozycji rynkowej i operatorów alternatywnych do inwestowania i innowacji oraz negatywnie wpływać na rozwój konkurencji infrastrukturalnej (długoterminowej). S. Piątek, analizując ten dylemat regulacyjny, wskazuje, że

koncentracja regulatora na udostępnianiu konkurentom zasobów operatora zasiedziałego i redukowaniu jego opłat do poziomu kosztów efektywnej przedsiębiorcy wspiera konkurencyjność rynku i maksymalizuje korzyści użytkowników, ale może osłabiać skłonność do

---

<sup>46</sup> AIT Austrian Institute of Technology, Fraunhofer ISI, Imec, RAND Europe, *5G Supply Market Trends. Final Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, s. 1.

<sup>47</sup> W 2018 r. siedmioma największymi producentami sprzętu telekomunikacyjnego były Huawei, Nokia, Ericsson, Cisco, ZTE, Ciena i Samsung; European Parliament, *At a Glance. 5G in the EU and Chinese telecoms suppliers*; kwiecień 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637912/EPRS\\_ATA\(2019\)637912\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637912/EPRS_ATA(2019)637912_EN.pdf) (12.09.2021).

<sup>48</sup> Pakiet telekomunikacyjny przyjęty w 2002 r. i zmieniony w 2009 r. obejmował cztery szczególne dyrektywy regulujące określone aspekty łączności elektronicznej: dyrektywę 2002/20/WE, czyli dyrektywę o zezwoleniach; dyrektywę 2002/19/WE, czyli dyrektywę o dostępie, dyrektywę 2002/22/WE, czyli dyrektywę o usłudze powszechnej, dyrektywę 2002/58/WE, czyli dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej. EKŁE zastąpił i uchylił dyrektywy 2002/19/WE, 2002/20/WE i 2002/21/WE.

inwestycji i innowacji zarówno po stronie tego operatora, jak i operatorów alternatywnych korzystających z jego zasobów na warunkach ustalonych przez regulatora<sup>49</sup>.

Nadmierna regulacja polegająca na nakładaniu obowiązków dostępowych może zatem silnie zniechęcać do inwestycji, jeżeli nowo wchodzący na rynek operatorzy uzyskają dostęp do infrastruktury, nie ponosząc kosztów i związanego z nimi ryzyka gospodarczego<sup>50</sup>. Sednem problemu, przy wprowadzaniu środków regulacyjnych, pozostaje zatem znalezienie równowagi między celami unijnego prawa łączności elektronicznej wymienionymi w art. 1 ust. 2 EKŁE, tzn. między realizacją i rozpowszechnianiem sieci o bardzo dużej przepustowości a powstaniem zrównoważonej konkurencji, dostępnością sieci i usług, korzyściami dla użytkownika końcowego oraz zapewnieniem świadczenia w całej Unii publicznie dostępnych.

Niewystarczające wydają się również nowe instrumenty regulacyjne, wprowadzone przez EKŁE, mające zachęcić operatorów do inwestycji infrastrukturalnych, tj.: 1) zwolnienie z symetrycznych obowiązków dostępowych operatora hurtowego zapewniającego dostęp do sieci o bardzo dużej przepustowości (art. 61 ust. 3 akapit 2 w związku z art. 80 EKŁE); 2) współinwestowanie w nowe sieci o bardzo dużej przepustowości zwalniające operatora o znaczącej pozycji rynkowej z obowiązków regulacyjnych (art. 76 EKŁE).

Artykuł 61 ust. 3 EKŁE wprowadza możliwość nałożenia przez krajowe organy regulacyjne na dostawców sieci łączności elektronicznej lub właścicieli elementów sieci tzw. obowiązków dostępu symetrycznego. Termin „regulacja symetryczna” jest używany, ponieważ odnosi się do obowiązków, które mogą być nakładane na wszystkich operatorów łączności elektronicznej symetrycznie, a nie tylko na tych dysponujących znaczącą pozycją rynkową – asymetrycznie. Obowiązki dostępu symetrycznego mogą być nałożone w odniesieniu do: 1) dostępu do okablowania i przewodów oraz urządzeń towarzyszących wewnątrz budynków lub na odcinku do pierwszego punktu koncentracji lub dystrybucji określonego przez krajowy organ regulacyjny, jeżeli punkt ten znajduje się poza budynkiem<sup>51</sup>; 2) dostępu do elementów sieci poza pierwszym punktem koncentracji lub dystrybucji, ale wyłącznie do punktu, który krajowy organ regulacyjny uzna za najbliższy użytkowników końcowych i jednocześnie umożliwiający obsługę takiej liczby zakończeń sieci, aby dla efektywnego wnioskodawcy ubieganie się o dostęp

---

<sup>49</sup> S. Piątek, *Sieci szerokopasmowe w polityce telekomunikacyjnej*, Warszawa 2011, s. 135-136.

<sup>50</sup> I. Walden, *Telecommunications Law and Regulation*, Oxford 2018, s. 437; BEREC, *Common Position on Infrastructure sharing*, BoR (19) 110, 13.06.2019.

<sup>51</sup> Artykuł 61 ust. 3 akapit 1 EKŁE.



było ekonomicznie uzasadnione<sup>52</sup>. Symetryczne obowiązki dostępowe są nakładane na uzasadniony wniosek, jeżeli powielenie elementów sieci byłoby ekonomicznie nieefektywne lub fizycznie niewykonalne. Ponieważ obowiązki dostępu do wyższych poziomów sieci (dostępu do elementów sieci poza pierwszym punktem koncentracji lub dystrybucji) są uciążliwsze dla dostawców sieci łączności elektronicznej, kryteria ich nakładania są bardziej rygorystyczne. Mogą one zostać zastosowane przez krajowe organy regulacyjne jedynie wtedy, gdy pozostałe obowiązki dostępowe, w tym również nakładane na operatorów o znaczącej pozycji rynkowej, w niewystarczającym stopniu przyczyniają się do usunięcia wysokich i stałych ekonomicznych lub fizycznych barier dla powielenia infrastruktury, które leżą u podstaw istniejącej lub rozwijającej się na rynku sytuacji ograniczającej korzyści wynikające z konkurencji dla użytkowników końcowych. EKŁE pozostawia państwom członkowskim bardzo małą swobodę we wdrażaniu nowego systemu nakładania symetrycznych obowiązków dostępowych. Spójne stosowanie przez krajowych regulatorów art. 61 ust. 3 EKŁE mają zapewnić wytyczne BEREC<sup>53</sup>. Ten nowy system regulacji dostępu symetrycznego *ex ante* pokazuje, że EKŁE dzięki wytycznym BEREC ma zapewnić pełną harmonizację nie tylko w zakresie wdrażania unijnych ram prawnych, ale także ich interpretacji i stosowania.

Celem art. 61 ust. 3 EKŁE jest promowanie konkurencji w interesie użytkowników końcowych przez umożliwienie krajowym organom regulacyjnym zapewnienia dostępu do nieodtwarzalnej infrastruktury<sup>54</sup>. Aby jednak zachęcać do inwestycji, w szczególności w sieci o bardzo dużej przepustowości, EKŁE wprowadza wyjątki regulacyjne dla przedsiębiorstw wyłącznie hurtowych, świadczących dostęp do sieci o bardzo dużej przepustowości. Zgodnie z art. 80 EKŁE są to przedsiębiorstwa nieobecne na żadnym rynku detalicznym usług łączności elektronicznej<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Artykuł 61 ust. 3 akapit 2 EKŁE.

<sup>53</sup> BEREC, *Guidelines on the Criteria for a Consistent Application of Article 61 (3) EECR*, BoR (20) 225, 10.12.2020. Wytyczne wskazują kryteria służące określeniu: a) pierwszego punktu koncentracji lub dystrybucji; b) punktu, poza pierwszym punktem koncentracji lub dystrybucji, który jest zdolny do zapewnienia obsługi takiej liczby użytkowników końcowych, która umożliwi efektywnemu przedsiębiorstwu pokonanie stwierdzonych istotnych barier dla powielenia; c) które realizowane sieci można uznać za nowe; d) które projekty można uznać za małe; oraz e) które ekonomiczne lub fizyczne przeszkody dla powielania są wysokie i stałe.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Artykuł 80 EKŁE doprecyzowuje, że przedsiębiorstwa wyłącznie hurtowe muszą posiadać następujące cechy: „a) wszystkie spółki i jednostki organizacyjne w ramach przedsiębiorstwa, wszystkie spółki kontrolowane, lecz niekoniecznie będące całkowitą własnością tego samego końcowego właściciela, oraz wszelcy udziałowcy mogący sprawować kontrolę nad danym przedsiębiorstwem prowadzą obecnie lub planują prowadzić w przyszłości działalność jedynie na hurtowych rynkach usług łączności elektronicznej, a przez to nie prowadzą działalności na jakimkolwiek detalicznym rynku usług łączności elektronicznej świadczonych na rzecz użytkowników końcowych w Unii;

Zgodnie z art. 61 ust. 3 lit. a) i b) EKŁE krajowe organy regulacyjne nie mogą rozszerzyć obowiązku zapewnienia dostępu o elementy sieci poza pierwszym punktem koncentracji lub dystrybucji, gdy stwierdzą, że: dostawca jest przedsiębiorstwem wyłącznie hurtowym oraz zapewnia na uczciwych, niedyskryminacyjnych i rozsądnych warunkach realny i podobny alternatywny sposób docierania do użytkowników końcowych poprzez świadczenie dostępu do sieci o bardzo dużej przepustowości, każdemu przedsiębiorcy, na uczciwych, niedyskryminujących i rozsądnych warunkach. Regulatorzy nie mają również możliwości rozszerzenia symetrycznych obowiązków dostępowych, jeżeli nałożenie ich podważyłoby zasadność realizacji nowej sieci z ekonomicznego lub finansowego punktu widzenia, w szczególności przez mniejsze lokalne projekty. Ponadto w sytuacji gdy przedsiębiorstwo wyłącznie hurtowe zostanie uznane za posiadające znaczącą pozycję rynkową, krajowy organ regulacyjny nie może nałożyć na to przedsiębiorstwo wszystkich obowiązków regulacyjnych, lecz wyłącznie obowiązek niedyskryminacji w odniesieniu do wzajemnych połączeń lub dostępu (art. 70 EKŁE), obowiązki związane z dostępem i użytkowaniem specyficznych elementów sieci i urządzeń towarzyszących (art. 73 EKŁE) lub obowiązki dotyczące uczciwych i rozsądnych cen, jeżeli jest to uzasadnione analizą rynku.

Wspierać inwestycje w infrastrukturę ma również przewidziany w art. 76 EKŁE mechanizm współinwestowania<sup>56</sup>. Zgodnie z tym artykułem przedsiębiorstwa, które zostały wyznaczone jako posiadające znaczącą pozycję rynkową, mogą „proponować przyjęcie zobowiązania do otwarcia realizacji nowej sieci o bardzo dużej przepustowości, która składa się z elementów światłowodowych do obiektów użytkownika końcowego lub stacji bazowej, na współinwestycje przez innych dostawców sieci lub usług łączności elektronicznej”. Współinwestycje w infrastrukturę mogą przybrać różne formy, w tym zaoferowanie współwłasności lub długoterminowe dzielenie ryzyka przez współfinansowanie lub umowy zakupu prowadzące do uzyskania szczególnych praw o charakterze strukturalnym (art. 76 ust. 1 EKŁE)<sup>57</sup>. W punkcie 198 preambuły EKŁE wyjaśnia, że umowy handlowe w sprawie dostępu, które są ograniczone do dzierżawy przepustowości, nie powodują powstania takich praw, a co za tym idzie, nie

b) przedsiębiorstwo nie jest zobowiązane do współpracy z pojedynczym, odrębnym przedsiębiorstwem działającym na rynku niższego szczebla, które jest aktywne na jakimkolwiek detalicznym rynku usług łączności elektronicznej świadczonych na rzecz użytkowników końcowych, z powodu umowy na wyłączność lub umowy, która ma faktycznie charakter umowy na wyłączność”.

<sup>56</sup> European Parliament, *EU Electronic Communications Code and Co-investment. Taking Stock of the Policy Discussion*, Briefing, February 2018.

<sup>57</sup> Na temat operacyjnych modeli dzielenia infrastruktury zob. M. Bourreau, S. Hoernig, *Implementing Co-Investment And Network Sharing*, Centre on Regulation in Europe (CERRE), May 2020, s. 29.

mogą zostać uznane za współinwestycje. Możliwość współinwestowania dotyczy tylko światłowodów i nie ma zastosowania do innych technologii (takich jak satelitarna). Stanowi to odstępstwo od zasady neutralności technologicznej. Ponadto inwestycja musi być nowa i dotyczyć światłowodu do siedziby użytkownika (FTTP – światłowód do lokalu / *fibre to the premises*) lub (w przypadku sieci komórkowych) do stacji bazowej. Inne rodzaje inwestycji w światłowody, takie jak „światłowód do krawężnika” (FTTC / *fibre to the curb*), nie kwalifikują się do objęcia mechanizmem współinwestowania.

Zgodnie z art. 76 ust. 2 EKŁE oferta dotycząca współinwestowania musi spełniać łącznie następujące warunki: a) przez cały okres eksploatacji sieci oferta jest otwarta dla wszystkich dostawców sieci lub usług łączności elektronicznej; b) oferta umożliwiłaby innym współinwestorom, którzy są dostawcami sieci lub usług łączności elektronicznej, konkurowanie w skuteczny i zrównoważony sposób w długiej perspektywie na rynkach niższego szczebla, na których działa przedsiębiorstwo uznane jako posiadające znaczną pozycję rynkową; c) oferta jest podawana do wiadomości publicznej przez przedsiębiorstwa co najmniej sześć miesięcy przed rozpoczęciem realizacji nowej sieci (z wyjątkiem operatora hurtowego); d) podmioty ubiegające się o dostęp, które nie uczestniczą we współinwestycji, mogą od samego początku korzystać z takiej samej jakości, szybkości przesyłu danych, warunków i możliwości dotarcia do użytkowników końcowych jak przed realizacją, przy uzupełnieniu mechanizmem dostosowania w miarę upływu czasu, potwierdzonym przez krajowy organ regulacyjny w świetle rozwoju sytuacji na powiązanych rynkach detalicznych, przy czym mechanizm ten zachowuje zachęty do udziału we współinwestycji; taki mechanizm musi zapewniać, aby podmioty ubiegające się o dostęp miały dostęp do elementów sieci o bardzo dużej przepustowości zarówno w czasie, jak i na podstawie przejrzystych i niedyskryminujących warunków, które odpowiednio uwzględniają stopnie ryzyka ponoszonego przez poszczególnych współinwestorów na różnych etapach realizacji oraz biorą pod uwagę sytuację na rynkach detalicznych pod kątem konkurencji; e) oferta spełnia co najmniej kryteria określone w załączniku IV<sup>58</sup> i jest sporządzana w dobrej wierze.

Przepisy EKŁE dotyczące współinwestycji oferują (bardzo złożony) sposób wyłączenia nowych inwestycji z przepisów dotyczących dostępu hurtowego, które w prze-

---

<sup>58</sup> Zgodnie z załącznikiem IV EKŁE, oferta współinwestycji: 1) musi być otwarta – na zasadzie niedyskryminacji – dla każdego przedsiębiorstwa przez cały okres eksploatacji sieci budowanej w ramach tej oferty; 2) musi być przejrzysta; 3) musi zawierać warunki dla potencjalnych współinwestorów, które sprzyjają zrównoważonej konkurencji w długookresowej perspektywie; 4) musi zapewniać zrównoważoną inwestycję, która z dużym prawdopodobieństwem zaspokoi przyszłe potrzeby, poprzez wdrożenie nowych elementów sieci, które w znacznym stopniu przyczynią się do uruchomienia sieci o bardzo dużej przepustowości.

ciwnym razie miałyby zastosowanie. Mają one na celu zachęcenie do dodatkowych inwestycji w jedną konkretną technologię (światłowód) – i to tylko wtedy, gdy nowa infrastruktura stanowi FTTP, a nie alternatywy, takie jak FTTC. Po spełnieniu wszystkich powyższych warunków operator o znaczącej pozycji rynkowej będzie mógł odmówić udostępnienia nowej infrastruktury lub usług, które mogą być na niej świadczone, konkurentom niebędącym współinwestorami<sup>59</sup>.

## 5. Wnioski

W ciągu ostatnich dwóch dekad priorytetem dla UE jest tworzenie bardziej inteligentnej Europy dzięki wspieraniu cyfrowej transformacji społecznej i gospodarczej oraz pełnemu wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych. Transformacja ta ma m.in. poprawić jakość życia mieszkańców europejskich metropolii, m.in. dzięki możliwościom zapewnianym przez technologię 5G i wprowadzaniu w życie koncepcji inteligentnych miast. Wymaga to jednak ogromnych inwestycji w infrastrukturę i nowe technologie. Współdzielenie infrastruktury dzięki obowiązkom dostępowym oraz dobrowolnemu współinwestowaniu może mieć kluczowe znaczenie dla tego wdrożenia 5G w UE przez zmniejszenie kosztów i ryzyka wdrożenia, zmniejszenie wpływu na środowisko oraz zapewnienie efektywnego wykorzystania widma i zasobów sieciowych. Jednocześnie jednak może zmniejszyć zachęty do inwestowania i zdolność do konkurowania między dostawcami sieci łączności. EKŁE nie zapewnia spójnego podejścia regulacyjnego równoważące potencjalne korzyści i wady współdzielenia infrastruktury w sektorze komunikacji elektronicznej.

Po pierwsze, szczególnie wątpliwa jest symetryczna regulacja, która potencjalnie mogłaby wpłynąć na wszystkich uczestników rynku, jeśli są właścicielami infrastruktury. Paradoksalnie brak wymogu przeprowadzenia analizy rynku i wyznaczenie przedsiębiorstwa o znaczącej pozycji rynkowej zmniejsza granice ingerencji regulacyjnej, która może silnie działać przeciwko inwestycjom infrastrukturalnym. Wyjątek dotyczący operatorów hurtowych jest bardzo wąski i obejmuje jedynie sytuację niestosowania rozszerzonych obowiązków zapewnienia dostępu o elementy sieci poza pierwszym punktem koncentracji lub dystrybucji. Po drugie, zgodnie z art. 76 ust. 1 EKŁE, oferta

---

<sup>59</sup> M. Conradi, *Co-Investment Models for Broadband Infrastructure – an Explanation and Short Critique (updated)* December 10, 2018, <https://www.technologysleage.com/2018/12/co-investment-models-for-broadband-infrastructure-an-explanation-and-short-critique-updated/> (12.09.2021); BEREC, *Report on co-investment and significant market power (SMP) in Next Generation Access Networks*, (NGA), BoR (12) 41, 24.05.2012.

współinwestowania jest otwarta w dowolnym momencie w okresie istnienia sieci dla każdego dostawcy sieci lub usług łączności elektronicznej. Umożliwia to wszystkim współinwestorom czerpanie korzyści z przewagi pierwszego gracza na rynku w stosunku do innych przedsiębiorstw. Tak więc przepisy EKŁE dotyczące współinwestycji w rzeczywistości można nazwać długoterminowymi zobowiązaniami udzielenia dostępu<sup>60</sup>. Oznacza to, że środki regulacyjne przyjęte w EKŁE nie zapewniają optymalnego otoczenia regulacyjnego dla rozwoju technologicznego tego sektora w UE. Aby było to możliwe, należałoby zastosować bardziej deregulacyjne podejście. Konkurencja w zakresie zrównoważonej infrastruktury mogłaby zostać zwiększona, w szczególności poprzez deregulację dwóch lub trzech dostawców infrastruktury o jednakowej wielkości oraz bardziej odważną politykę współinwestowania i współdzielenia sieci z zachętami dla gracza pierwszego na danym rynku dzięki inwestycjom infrastrukturalnym.

## Bibliografia

- Accenture Strategy, *How 5G Can Help Municipalities Become Vibrant Smart Cities*, [https://www.accenture.com/t20170222T202102\\_\\_w\\_\\_/us-en/\\_acnmedia/PDF-43/Accenture-5G-Municipalities-Become-Smart-Cities.pdf](https://www.accenture.com/t20170222T202102__w__/us-en/_acnmedia/PDF-43/Accenture-5G-Municipalities-Become-Smart-Cities.pdf) (10.08.2021).
- AIT Austrian Institute of Technology, Fraunhofer ISI, Imec, RAND Europe, *5G Supply Market Trends. Final Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.
- Alfa A.S., Maharaj B.T., Abu Ghazaleh H., Awoyemi B., *The Role of 5G and IoT in Smart Cities* [w:] *Handbook of Smart Cities: Software Services and Cyber Infrastructure*, M. Maheswaran, E. Badidi (ed.), Cham 2018, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-97271-8\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-97271-8_2).
- Al-Turjman F., Abujubbeh M., *IoT-enabled Smart Grid via SM: An Overview*, „Future Generation Computer Systems” 2019, vol. 96, s. 579-590, <https://doi.org/10.1016/j.future.2019.02.012>.
- Anthopoulos L.G., *Understanding Smart Cities: A Tool for Smart Government or an Industrial Trick?*, Cham 2017, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-57015-0>.
- Avsystem, *5G IoT: What does 5G Mean for IoT?*, <https://www.avsystem.com/blog/5g-iot/> (5.02.2021).
- Bourreau M., Hoernig S., *Implementing Co-Investment And Network Sharing*, Centre on Regulation in Europe (CERRE), May 2020.
- Chourabi H., Gill-Garcia J.R., Pardo T.A., Nam T., Mellouli S., Scholl H.J., Walker S., Nahon K., *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*, 45th Hawaii International Conference on System Sciences, 2012, <https://doi.org/10.1109/HICSS.2012.615>.
- Conradi M., *Co-Investment Models for Broadband Infrastructure – an Explanation and Short Critique* (updated) December 10, 2018, <https://www.technologysledge.com/2018/12/>

<sup>60</sup> I. Vogelsang, *Has Europe Missed the Endgame of Telecommunications Policy?*, „Telecommunications Policy” 2019, No. 43, s. 1-10.

- co-investment-models-for-broadband-infrastructure-an-explanation-and-short-critique-updated/ (12.09.2021).
- Deloitte, *5G Smart Cities White Paper*, June 2020, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/technology-media-telecommunications/deloitte-cn-tmt-empowering-smart-cities-with-5g-white-paper-en-200702.pdf> (10.08.2021).
- European Commission, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020. Methodological Note*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi> (2.09.2021).
- European Commission, *Smart Cities. Cities Using Technological Solutions to Improve the Management and Efficiency of the Urban Environment*, [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities\\_en](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en) (14.08.2021).
- European Parliament, *EU Electronic Communications Code and Co-investment: Taking Stock of the Policy Discussion*, Briefing, February 2018.
- European Telecommunications Network Operators' Association, Boston Consulting Group, *Report. Connectivity & Beyond: How Telcos Can Accelerate a Digital Future for All*, 25 March 2021, <https://etno.eu/library/reports/96-connectivity-and-beyond.html> (12.07.2021).
- Gajewska M., *Komunikacja M2M w zastosowaniach transportowych*, „Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej. Transport” 2016, nr 113, s. 171-179.
- Guo B., Zhang D., Wang Z., *Living with Internet of Things: The Emergence of Embedded Intelligence*, 2011 International Conference on Internet of Things and 4th International Conference on Cyber, Physical and Social Computing, 2011, <https://doi.org/10.1109/iThings/CPSCom.2011.11>.
- Hamaguchi K., Ma Y., Takada M., Nishijima T., Shimura T., *Telecommunication Systems in Smart Cities*, „Hitachi Review” 2012, vol. 61, no. 3, s. 152-158.
- ISO, 37122:2019, *Sustainable Cities and Communities – Indicators for Smart Cities*, <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37122:ed-1:v1:en> (11.08.2021).
- ITU, *Minimum Requirements Related to Technical Performance for IMT-2020 Radio Interface(s)*, <https://www.itu.int/pub/R-REP-M.2410-2017> (12.07.2021).
- Korenik A., *Smart cities. Inteligentne miasta w Europie i Azji*, Warszawa 2019.
- Kwiatkowska E.M., *Rozwój Internetu rzeczy – szanse i zagrożenia*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, t. 3, nr 8, s. 60-70.
- Mąćik R., *Internet rzeczy – postrzegane przez młodych konsumentów korzyści i zagrożenia – wyniki badań wstępnych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. 17, nr 4, cz. 3, s. 11-27.
- Ministerstwo Cyfryzacji, *IoT w polskiej gospodarce. Raport Grupy Roboczej do spraw Internetu Rzeczy przy Ministerstwie Cyfryzacji*, L. Maśniak, K. Marcisz, J. Płodzich, E. Świętochowska, A. Tomala, J. Zaboklicki (red.), 2019.
- Ministerstwo Cyfryzacji, *Strategia 5G dla Polski*, Warszawa 2018.
- Mohanty S.P., Choppali U., Kougiianos E., *Everything You Wanted to Know about Smart Cities: The Internet of Things is the Backbone*, „IEEE Consumer Electronics Magazine” 2016, vol. 5, iss. 3, s. 60-70, <https://doi.org/10.1109/MCE.2016.2556879>.
- Oh M., Larson J.F., *Digital Development in Korea: Lessons for Sustainable World*, London 2020, <https://doi.org/10.4324/9780429022111>.
- Państwowy Instytut Łączności, *Sieć 5G*, [https://www.il-pib.pl/images/stories/oferta/Instytut\\_Laczności\\_informator\\_5G.pdf](https://www.il-pib.pl/images/stories/oferta/Instytut_Laczności_informator_5G.pdf) (10.08.2021).
- Piątek S., *Sieci szerokopasmowe w polityce telekomunikacyjnej*, Warszawa 2011.

- Popęda P., *Czy w smart city żyje się lepiej? Wprowadzenie do tematyki zależności inteligencji miast i oferowanego przez nich standardu życia*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 9, s. 77-88.
- Reddy Gade N., Reddy Gade N., Ugander Reddy G.J., *Internet of Things (IOT) for Smart Cities – The Future Technology Revolution*, „Global Journal of Computer Science and Technology” 2016, vol. 16, iss. 1, s. 28-33.
- Seweryn R., *Technologie informacyjne i komunikacyjne – wprowadzenie w problematykę* [w:] *Technologie informacyjne i komunikacyjne na rynku turystycznym*, J. Berbeka, K. Borodako (red.), Warszawa 2017.
- Taylor M., Richardson J., *5G Wireless Technology*, „Computer and Telecommunications Law Review” 2017, vol. 23, iss. 6.
- United Nations Department Of Economic and Social Affairs, *Revision Of World Urbanization Prospects 2018*, <https://population.un.org/wup/> (15.09.2021).
- Vogelsang I., *Has Europe Missed the Endgame of Telecommunications Policy?*, „Telecommunications Policy” 2019, no. 43, s. 1-10, <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2018.12.006>.
- Walden I., *Telecommunications Law and Regulation*, Oxford 2018.
- Zou Y., Jolly B., Li R., Wang M., *The Internet of Things: Nervous System of the Smart City* [w:] *Smart Cities Applications, Technologies, Standards, and Driving Factors*, S. McClellan, J. Jimenez, G. Koutitas (ed.), Cham 2018, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-59381-4\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-319-59381-4_5).





ADAM J. JAROSZ<sup>1</sup>

## DIGITALIZACJA USŁUG PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE BILETÓW KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

**ABSTRAKT:** Rozdział zawiera analizę zastosowania elektronicznych biletów komunikacji publicznej w polskich miastach. Przebadane zostały systemy w 66 miastach na prawach powiatu pod kątem ich funkcjonalności, oferty dla pasażerów oraz możliwości integracyjnych z innymi systemami. Badanie wykazało, że cyfryzacja biletów jest powszechna i funkcjonuje w większości polskich miast oraz przynosi liczne korzyści zarówno dla pasażerów, jak i przewoźników. Wskazano, że do głównych korzyści dla pasażerów zaliczyć można prostą obsługę, większą elastyczność oraz ułatwienia w nabywaniu biletów czy dostęp do tańszych przejazdów. Dla przewoźników cyfrowe bilety oznaczają obniżenie kosztów utrzymania systemu oraz pozyskiwanie danych, ułatwiających projektowanie sieci połączeń i rozkładu jazdy. Do zagrożeń zaliczyć można ryzyko awarii, pozyskiwanie danych wrażliwych oraz dylematy dotyczące prywatności i śledzenia poruszania się i przyzwyczajzeń pasażerów.

**SŁOWA KLUCZOWE:** transport publiczny, bilety elektroniczne, e-samorząd, e-usługi, usługi publiczne

### DIGITALIZATION OF PUBLIC SERVICES: THE CASE OF ELECTRONIC PUBLIC TRANSPORT TICKETS

**ABSTRACT:** This chapter presents an analysis of applied solutions of electronic tickets for public transport in Polish cities. The systems in 66 city counties were examined in terms of their functionality, offer to passengers and possibilities of integration

---

<sup>1</sup> Dr Adam J. Jarosz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Katedra Administracji Publicznej, <https://orcid.org/0000-0003-0972-5588>.

with other systems. The research has proved that digitalization of tickets is common and widespread, and brings many advantages for both passengers and operators. The main gains for passengers are simple service, higher flexibility and easier purchase of tickets and access to transfers in lower fares. For urban transport companies digital tickets signify lower maintenance costs and data collection which facilitates planning of routes and timetables. Main threats are the risks of system damage, sensitive data collection and dilemmas concerning privacy and tracking individual passengers' movements and habits.

**KEYWORDS:** public transport, electronic tickets, e-local government, e-services, public services

## 1. Wstęp

Cyfrowa transformacja staje się obecnie procesem powszechnym i obejmuje każdą dziedzinę życia. Digitalizują się przedsiębiorstwa i usługi biznesowe, a technologia zmienia życie codzienne każdego człowieka. Nie inaczej dzieje się z administracją publiczną. Wykorzystanie nowoczesnych technologii wkroczyło także w działania samorządu terytorialnego. Stosowane są one od lat w codziennej pracy urzędów, jednak w ostatnim czasie coraz częściej wykorzystywane są również przy zapewnianiu mieszkańcom usług publicznych<sup>2</sup>.

Celem prezentowanego rozdziału jest zbadanie na przykładzie biletów komunikacji miejskiej, w jaki sposób wykorzystanie nowoczesnych technologii wpływa na dostarczanie i zapewnianie usług publicznych, za które odpowiada samorząd terytorialny. Z komunikacji miejskiej korzystają codziennie miliony pasażerów, co oznacza, że w skali Polski sprzedawane są dziesiątki milionów biletów. Zastąpienie ich papierowej postaci przez elektroniczne odpowiedniki jest każdorazowo operacją na masową skalę, która dotyczy dużej części mieszkańców. Jazda komunikacją miejską i kasowanie biletów to czynności, które wielu z nich wykonuje codziennie. W tym kontekście zbadane zostało, jakie nowe możliwości oraz potencjalne korzyści i zagrożenia niesie za sobą wdrażanie elektronicznych biletów.

W ramach badania metodą *desk research* zebrane zostały dane z 66 polskich miast na prawach powiatu, które są organizatorami komunikacji miejskiej. W pierwszej kolejności zbadane zostało, czy miasta wdrożyły elektroniczny bilet komunikacji miejskiej. Drugą badaną kwestią było, w jakiej formie wprowadzono bilet, czy jest on dostępny tylko w formacie biletu okresowego, czy także w trybie elektronicznej portmonetki. Zbadane zostało również, w jaki sposób działają tego typu rozwiązania oraz dodatkowe opcje, jak

---

<sup>2</sup> G. Vial, *Understanding Digital Transformation: A Review and a Research Agenda*, „Journal of Strategic Information Systems” 2019, vol. 28, iss. 2.

możliwość zakupu biletu kartą płatniczą, możliwość zakodowania biletu na legitymacji studenckiej czy innych nośnikach. Kolejnym elementem jest portal pasażera, który daje możliwość uzupełniania konta i sprawdzania ilości środków na koncie, a także czy w związku z tym istnieje możliwość nabycia biletu przez Internet i w jaki sposób się to odbywa. Innym wymiarem są bilety komunikacji miejskiej na telefonie, których zakup umożliwiają specjalnie przygotowane do tego aplikacje. Tworzone są one przez prywatne podmioty i na zasadzie współpracy z miastami sprzedają one bilety mieszkańcom według uchwalonych przez rady miejskie taryf. Zbadane zostało, z usług których aplikacji miasta najchętniej korzystają i jakie dają one możliwości. Materiałem źródłowym są strony internetowe 66 miejskich przewoźników, jak również zamieszczone na nich regulaminy biletów miejskich i przewozów. Przenalizowano łącznie 30 regulaminów<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Akty prawne: Instrukcja obsługi karty miejskiej i elektronicznej legitymacji studenckiej, Gdańsk; Instrukcja obsługi karty miejskiej i elektronicznej legitymacji studenckiej, Gdynia; Ogólne warunki zawierania umowy przewozu środkami lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi przy zastosowaniu MIGAWKI; Regulamin internetowej sprzedaży e-biletów w Miejskim Zakładzie Komunikacji Sp. z o.o. w Zamościu; Regulamin internetowej sprzedaży biletów okresowych komunikacji miejskiej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne spółka akcyjna w Krakowie; Regulamin Jaworznickiej Karty Miejskiej Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Jaworznie; Regulamin Łomżyńskiej Karty Miejskiej; Regulamin Karty Komunikacji Miejskiej, Płock; Regulamin karty miejskiej MZK sp. z o.o. w Piotrkowie Tryb.; Regulamin korzystania z Poznańskiej Elektronicznej Karty Aglomeracyjnej obowiązujący od 1.02.2021; Regulamin Krośnieńskiej Karty Miejskiej; Regulamin Leszczyńskiej Karty Miejskiej; Regulamin Opolskiej Karty Autobusowej i Portalu Obsługi Pasażera, 16.11.2020; Regulamin Radomskiej Karty Miejskiej (załącznik nr 2 do zarządzenia Prezydenta Miasta Radomia nr 3329/2018 z dnia 11 października 2018 roku); Regulamin użytkownika e-biletu, Jastrzębie Zdrój; Regulamin użytkownika karty miejskiej „E-bilet”, Nowy Sącz; Regulamin zawierania umowy przewozu z wykorzystaniem URBANCARD w przewozach środkami miejskiej komunikacji zbiorowej we Wrocławiu; Suwalska Karta Miejska – Regulamin; Uchwała nr 8/2021 Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego sp. z o.o. w Jeleniej Górze z dnia 08.02.2021 roku w sprawie: wprowadzenia „Regulaminu korzystania z biletu elektronicznego w Miejskim Zakładzie Komunikacyjnym sp. z o.o. w Jeleniej Górze”; Warunki techniczne korzystania z elektronicznej karty miejskiej e-karty w autobusach komunikacji miejskiej ZTZ w Rybniku; Załącznik do zarządzenia nr 464/2017 Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 19 października 2017 r. regulamin użytkownika systemu Tarnowskiej Karty Miejskiej; Załącznik do zarządzenia nr 304/2015 Prezydenta Miasta Siedlce z dnia 24 sierpnia 2015 r. Regulamin usług przewozowych Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Siedlcach Spółka z o.o.; Zarządzenie nr 021.ZTM-14/2019 Dyrektora Zarządu Transportu Miejskiego w Lublinie z dnia 7 maja 2019 r. w sprawie Instrukcji Użytkownika Karty Biletu Elektronicznego; Zarządzenie nr 23/2021 Dyrektora Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie z dnia 7.04.2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu użytkownika Szczecińskiej Karty Aglomeracyjnej – SKA oraz wprowadzające tekst jednolity; Zarządzenie nr 361.2013 Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 16 maja 2013 r. w sprawie regulaminu Zielonogórskiej Karty Miejskiej; Zarządzenie nr 3965/13 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 29 listopada 2013 r. Regulamin użytkownika Białostockiej Karty Miejskiej; Zarządzenie nr 69/2020 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 20 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym oraz regulaminu użytkownika

oraz 9 stron internetowych<sup>4</sup>, w sytuacji gdy niezbędne dane znajdowały się bezpośrednio na stronie. W miastach, gdzie nie wdrożono biletów elektronicznych, materiał źródłowy nie był poddawany dalszej analizie.

## 2. Digitalizacja usług samorządowych

Dynamiczny rozwój elektronicznej administracji dotarł również na szczebel lokalny i jest coraz powszechniej wdrażany przez jednostki samorządu terytorialnego na każdym szczeblu. Wiąże się z tym pojęcie e-samorządu, którego sednem jest wykorzystanie technologii cyfrowych w działalności samorządu terytorialnego, zarządzania, wspierania procesów lokalnej demokracji czy dostarczania informacji i poprawy komunikacji z obywatelami. Jednostki samorządowe świadczą również szereg usług publicznych, co w konsekwencji prowadzi także do ich cyfryzacji. Wyróżnić wśród nich można dwa typy usług – e-usługi administracyjne (polegające na wydawaniu decyzji związanych z władczą funkcją administracji) oraz e-usługi publiczne (związane z dostarczaniem konkretnych dóbr). Wyraża się to w dostarczaniu całości usługi w sposób cyfrowy, np. uiszczenie opłaty urzędowej, podatku, złożenie pisma, bądź istotnej części usługi, która może zostać załatwiona w ten sposób. Zapisanie dziecka do żłobka lub przedszkola czy zakup biletu komunikacji publicznej lub wstępu mogą zostać zrealizowane w ten sposób, ale sedno usługi w postaci opieki nad dzieckiem, przejazdu autobusem czy udziału w spektaklu realizowane jest z przyczyn oczywistych w sposób tradycyjny. W ten sposób jednak cyfryzacja wpływa na ułatwienie dostępu do usługi czy zapewnienie równego dostępu dla wszystkich obywateli. Elektroniczny system staje się również pośrednikiem w jej pozyskaniu i zdobyciu informacji na jej temat. Kolejnym pojęciem z tym powiązaniem jest e-urząd, w którym wykorzystuje się technologie informatyczno-

---

Kieleckiej Karty Miejskiej; Zarządzenie nr 7/2018 Dyrektora ZDMiKP z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Bydgoskiej Karty Miejskiej; Załącznik do zarządzenia nr DN.0211.55.2018 Dyrektora Zarządu Dróg, Zieleni i Transportu w Olsztynie z dnia 11.12.2018 r.; Zarządzenie nr VII/1512/2018 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 17 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z Rzeszowskiej Karty Miejskiej oraz legitymacji studenckiej.

<sup>4</sup> Strony internetowe: KLA Kalisz, <http://kla.com.pl/karta-elektroniczna> (20.08.2021); MPK Częstochowa, <https://www.mpk.czest.pl/dla-pasazera/czestochowska-karta-miejska> (20.08.2021); MPK Włocławek, <https://mpk.com.pl/sprzedaz-biletow> (20.08.2021); MZK Biała Podlaska, <http://mzkbp.pl/dla-pasazera> (21.08.2021); MZK Koszalin, <http://mzk.koszalin.pl/bilety/#kup-bilet> (21.08.2021); WTP Warszawa, <https://www.wtp.waw.pl/warszawska-karta-miejska> (21.08.2021); ZDKiUM Wałbrzych, <https://www.ekarta.zdkium.walbrzych.pl> (22.08.2021); ZKM Elbląg, <http://zkm.elblag.com.pl/pekm.html> (22.08.2021); ZTM Metropolia Śląsko-Dąbrowska, <https://www.metropoliatm.pl/pl/s/skup> (22.08.2021).

-cyfrowe do zadań organizacyjnych, zarządczych i kierowniczych wewnątrz urzędu. W ten sposób digitalizacja znacząco zmienia organizację urzędu, jego pracy, obieg dokumentów czy komunikowania się między jego pracownikami<sup>5</sup>. Cyfryzacja pomaga również obywatelom w załatwianiu np. spraw urzędowych, pobieraniu wzorów i składaniu odpowiednich pism i dokumentów czy korespondencji z urzędem<sup>6</sup>.

Istotnym elementem digitalizacji usług publicznych jest poprawa efektywności działania administracji publicznej, a przez to budowanie zaufania obywateli. Administracja dzięki cyfryzacji ma szansę stać się również bardziej przyjazna, a usługi świadczone przez nią są łatwo dostępne i wysokiej jakości. Digitalizacja administracji wkracza także coraz intensywniej do urzędów jednostek samorządu terytorialnego pomimo barier i problemów, jak ograniczone środki finansowe, duże koszty budowy systemów informatycznych, brak kompetencji cyfrowych części obywateli czy kadr wykwalifikowanych do wdrażania systemów informatycznych i problemy w integracji systemów i rejestrów publicznych, pozwalających na wymianę danych między jednostkami<sup>7</sup>. Cyfryzacja administracji – pożądana z punktu widzenia obywateli, ze względu na łatwiejszy kontakt z urzędami – nie zawsze jest postrzegana podobnie po stronie urzędników, gdyż może prowadzić do zwiększenia nakładu ich pracy. Ułatwiony kontakt z urzędem będzie generował np. częstszą korespondencję i chęć kontaktu ze strony interesantów. Stąd dynamicznie rozwijająca się cyfryzacja prowadzić może również do nowych, nieoczekiwanych wyzwań czy koniecznej nauki nowych systemów, a czasem do zmian instytucjonalnych oraz otoczenia prawnego<sup>8</sup>. Dzięki swojemu szerokiemu zastosowaniu, wymuszaniu nowych rozwiązań organizacyjnych i strukturalnych *e-government* staje się nowym paradygmatem w rozwoju administracji publicznej, wnosząc wartość dodaną oraz nową jakość w popularne podejścia nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) czy współzarządzania (*governance*)<sup>9</sup>.

Technologie informacyjne wykorzystywane są również do świadczenia i podnoszenia jakości usług publicznych. Rozwijają się one w kierunku zastosowań trans-

<sup>5</sup> R. Perdał, *Czynniki rozwoju elektronicznej administracji w samorządzie lokalnym w Polsce*, Poznań 2014, s. 35-37; I. Lindgren, G. Jansson, *Electronic Services in the Public Sector: A Conceptual Framework*, „Government Information Quarterly” 2013, vol. 30, iss. 2, s. 168-169.

<sup>6</sup> A. Bohdan, *Aspekty prawne i praktyczne świadczenia e-usług przez samorząd gminny na przykładzie gmin województwa opolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 39-42.

<sup>7</sup> D. Chaba, *Warunki cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 17-18.

<sup>8</sup> S. Kuhlmann, M. Heuberger, *Digital Transformation Going Local: Implementation, Impacts and Constraints from a German Perspective*, „Public Money & Management” 2021, s. 2-6.

<sup>9</sup> P. Dunleavy et al., *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2006, vol. 16, iss. 3.

akcyjnych i integrujących różne systemy i usługi. Poza tym aplikacje stają się coraz bardziej wyszukane i dają możliwości rozwiązywania coraz bardziej skomplikowanych problemów i kompleksowego załatwiania spraw. Ma to wpływ zarówno na wydajność administracji, jak i jej odpowiedzialność w załatwianiu spraw i spełnianiu potrzeb obywateli, wprowadzając je w nowy wymiar. Co warto podkreślić, jest to dziedzina, która bardzo dynamicznie się rozwija na wszystkich szczeblach administracji: od szczebla centralnego, przez regionalny, do lokalnego<sup>10</sup>. W tym kontekście cyfrowe bilety komunikacji publicznej stały się jedną z najpopularniejszych elektronicznych usług publicznych świadczonych na poziomie samorządu terytorialnego, obok rejestracji działalności gospodarczej, informacji publicznej, zamówień publicznych i przetargów<sup>11</sup>.

Digitalizacja miast jest z jednej strony procesem wielowymiarowym, ponieważ rozciąga się na wiele dziedzin, a docelowo obejmie większość spraw, którymi władze miast się zajmują. Z drugiej strony różne sektory polityki miejskiej i zarządzania miastami są ze sobą ściśle połączone, stąd też digitalizacja jednej dziedziny pociąga za sobą kolejne. W szczególności dzieje się tak, gdy system zostaje wdrożony z sukcesem i przynosi wymierne korzyści. Administracja publiczna jest w tej kwestii jednym z elementów, ponieważ także inne sektory przechodzą przemiany cyfrowe, zwłaszcza nowoczesny biznes. Na tym tle e-administracja i e-samorząd stają się częścią znacznie szerszego procesu rozwoju miasta opartego na innowacjach oraz innowacyjnej gospodarce<sup>12</sup>.

Digitalizacja nieodłącznie wiąże się z pojęciem inteligentnego miasta (*smart city*), wykorzystania technologii cyfrowych do zarządzania obszarami miejskimi i zapewniania usług publicznych, a także budowania kapitału społecznego jego mieszkańców<sup>13</sup>. Idea *smart city* wiąże się również z koncepcją zrównoważonej mobilności. Zakłada ona zmniejszanie poziomu używania, a w szczególności nadużywania samochodów w poruszaniu się po miastach. Zastąpić je powinien ruch pieszy, rowerowy, a przede wszystkim dostępny, przyjazny i funkcjonalny transport publiczny. Pod tymi pojęciami kryje się nowoczesny tabor, rozkłady jazdy zintegrowane pomiędzy różnymi przewoźnikami, usprawnienia ruchu pozwalające na swobodny przejazd autobusów

---

<sup>10</sup> J.R. Gil-Garcia, I.J. Martinez-Moyano, *Understanding the Evolution of e-Government: The Influence of Systems of Rules on Public Sector Dynamics*, „Government Information Quarterly” 2007, vol. 24, iss. 2, s. 266-267, 271-272.

<sup>11</sup> S. Wilk, *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014, s. 56.

<sup>12</sup> N. Komninos et al., *Digital Transformation of City Ecosystems: Platforms Shaping Engagement and Externalities across Vertical Markets*, „Journal of Urban Technology” 2021, vol. 28, iss. 1-2, s. 95-97.

<sup>13</sup> D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Dobre praktyki inteligentnego zarządzania w polskich miastach*, „Studia Miejskie” 2015, t. 19; M. Angelidou, *Smart Cities: A Conjunction of Four Forces*, „Cities” 2015, vol. 47.

i tramwajów nawet przy zwiększonym ruchu pojazdów. Integracja intermodalna zakłada również budowanie dogodnych i łatwo dostępnych centrów przesiadkowych, parkingów w formule *park+ride*, czy *bike+ride*<sup>14</sup>. Transport publiczny staje zatem jednym z kluczowych, jeśli nie najważniejszym, elementem budowania systemu zrównoważonej mobilności miejskiej, w której jak największa część podróży po mieście powinna odbywać się w inny sposób niż własnym samochodem. Dzieje się tak szczególnie ze względu na jego zdolności do przewożenia dużej liczby osób w relatywnie krótkim czasie i często na długie odległości<sup>15</sup>.

Dlatego też konieczne są różne udogodnienia mające za zadanie otwierać transport publiczny na szerokie grupy użytkowników. Digitalizacja w transporcie to oprócz systemów sterowania ruchem (ITS)<sup>16</sup> informacja pasażerska, także dynamiczna w czasie rzeczywistym<sup>17</sup>, rozkłady jazdy dostępne np. w telefonie, aplikacje służące do planowania podróży czy obsługiwane przez telefony komórkowe wypożyczalnie rowerów miejskich i hulajnóg. Najnowszym wynalazkiem jest usługa MaaS (*Mobility-as-a-Service*), która wskazuje pasażerowi najbardziej optymalną drogę dojazdu z punktu A do punktu B z wykorzystaniem środków transportu zbiorowego i wypożyczalni pojazdów (rowerów miejskich, samochodów do wypożyczenia itp.)<sup>18</sup>. W ten trend wpisują się elektroniczne bilety dające zarówno o wiele bardziej elastyczne możliwości podróżowania komunikacją miejską, jak i pozwalające na znacznie sprawniejsze uiszczanie opłat za przejazdy, kasowanie biletów czy koordynowanie taryf strefowych. Digitalizacja systemów biletowych jest zatem typem projektów, które składają się na budowę miasta inteligentnego przy wykorzystaniu inteligentnej technologii<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> M. Wach-Kloskowska, J. Rześny-Cieplińska, *Inteligentny i zrównoważony rozwój transportu jako element realizacji założeń koncepcji smart city – przykłady polskie i europejskie*, „Studia Miejskie” 2018, t. 30, s. 103-105.

<sup>15</sup> J. Mielczarek-Mikołajów, *Zrównoważony transport w kontekście zarządzania metropoliami*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7-8, s. 165-166.

<sup>16</sup> S. Oleksiuk, *Podsystem Zarządzania Transportem Publicznym w ramach Inteligentnego Systemu Transportowego (ITS) w Bielsku-Białej*, „Transport Miejski i Regionalny” 2019, nr 11-12.

<sup>17</sup> K. Bojda, *Rola informacji pasażerskiej w miejskim transporcie zbiorowym*, „Transport Miejski i Regionalny” 2011, nr 9.

<sup>18</sup> L. Butler, T. Yigitcanlar, A. Paz, *Barriers and Risks of Mobility-as-a-Service (MaaS) Adoption in Cities: A Systematic Review of the Literature*, „Cities” 2021, vol. 109; J. Malasek, *MaaS: Kompleksowa usługa w zakresie mobilności*, „Transport Miejski i Regionalny” 2018, nr 8.

<sup>19</sup> A. Chrisidu-Budnik, J. Przedańska, *Smart City Projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11, s. 8, 11-13.

### 3. Wyniki badań: cyfrowe bilety komunikacji miejskiej

Spośród przebadanych 66 polskich miast na prawach powiatu elektroniczne bilety komunikacji miejskiej wdrożyło do tej pory aż 50 miast, w tym wszystkie największe miasta. Trzy miasta (Chełm, Ostrołęka i Żory) nie musiały wdrażać takiego programu, ponieważ przejazdy komunikacją miejską są w nich darmowe. Elektronicznych biletów nie posiada 13 miast, w tym dwie spośród stolic województw (Gorzów Wielkopolski i Toruń)<sup>20</sup>. Warto w tym miejscu podkreślić, że w większości miast systemy te działają już od wielu lat, np. w Kaliszu od 2000 r., w Piotrkowie Trybunalskim od 2004 r., a w Trójmieście od 2006 r. Niektóre systemy zdążyły przejść w międzyczasie już renowację i uaktualnienie.

Bilety elektroniczne mają formę plastikowej karty, którą przykłada się do kasowników w celu pobrania z niej opłaty. Najczęściej noszą one nazwę karty miejskiej, np. Bydgoska, Krakowska, Zielonogórska Karta Miejska, stosowaną nazwą jest również e-bilet (Nowy Sącz, Rybnik) lub nazwa własna „Migawka” (Łódź), „Urbancard” (Wrocław) czy „Opolka” (Opole). Warto wspomnieć również o Śląskiej Karcie Usług Publicznych, która jest ważna i działa na terenie metropolii śląsko-dąbrowskiej. Oznacza to, że obsługuje ona jednocześnie wiele miast tworzących metropolię. Zasięg metropolitalny ma również Karta Miejska obowiązująca w Trójmieście. Bydgoszcz, Koszalin, Szczecin i Wrocław wprowadziły zaś mobilną kartę miejską, którą można zainstalować w telefonie. Wniosek o kartę złożyć można w punkcie obsługi, jednak większość miast zamieszcza wzór wniosku na stronie internetowej, a niektóre umożliwiają złożenie go online, po czym gotową kartę trzeba odebrać w punkcie obsługi pasażera.

Karty mogą być na okaziciela lub imienne, jednak niektóre miasta dają możliwość zakupu wyłącznie kart imiennych (Jaworzno, Kraków, Leszno, Płock, Tarnów, Warszawa). Kilka miast wprowadziło dodatkowe opcje. Tarnowska Karta Miejska ma wersję premium, przewidzianą dla mieszkańców miasta, dzięki której mogą oni nabywać tańsze bilety komunikacji miejskiej i płacić za inne usługi, np. parkometry. Poznańska Elektroniczna Karta Aglomeracyjna (PEKA) ma zaś wersję junior dla dzieci do 13. roku życia. W 17 miastach karty dają również możliwość dokasowania biletu za inne osoby, gdy podróżują w towarzystwie posiadacza karty – zazwyczaj jest to ok. 5 osób, ale są też przypadki, że można dokasować dla grupy nawet 30 osób (Piotrków Trybunalski). Bilety w niektórych miastach mogą zamawiać również firmy i instytucje (Białystok, Łódź).

---

<sup>20</sup> Pozostałe to: Bielsko-Biała, Grudziądz, Konin, Legnica, Przemyśl, Skierniewice, Słupsk, Świnoujście, Włocławek, Tarnobrzeg, Zamość.



Bilety elektroniczne posiadają dwa tryby funkcjonowania. Pierwszym z nich jest zakodowany na nich bilet okresowy (we wszystkich badanych miastach) – i tu również różne miasta posiadają różne opcje, w zależności od uchwalonych taryf opłat za przejazdy. Każde miasto ustala je indywidualnie i nieco odmiennie: od biletów dekadowych (na 10, 20 itd. dni), miesięcznych po roczne. Ulgi ustawowe kodowane są na kartach imiennych i wtedy podczas kontroli osoba nie musi okazywać dodatkowego dokumentu uprawniającego do przejazdów ulgowych. W niektórych miastach z ulg można korzystać, także posiadając kartę na okaziciela, jednak wtedy konieczne jest posiadanie drugiego dokumentu. Drugą możliwością jest zakodowanie na karcie tzw. e-portmonetki (w Poznaniu i Tarnowie pod nazwą t-portmonetka, łącznie w 40 miastach). E-portmonetka działa w ten sposób, że pasażer doładowuje swoje konto określoną kwotą, a po każdorazowym przyłożeniu karty do czytnika system potrąca równowartość biletu. Portmonetka daje także możliwość korzystania z biletów odległościowych, w takim wypadku system pobiera opłatę do końca trasy (podwyższoną, gdy autobus jest linią podmiejską i przekracza granice stref), a gdy przy wysiadaniu osoba wyloguje się, to oddaje część opłaty. Dzięki temu możliwe jest skorzystanie także z ulg na krótkie przejazdy, np. tańsza opłata na trasie do dwóch przystanków, droższa na trasie od 3 do 8 przystanków oraz dodatkowa opłata za każdy kolejny przystanek powyżej ośmiu przystanków (Zielona Góra), czy wprowadzenie taryfy liczonej według liczby przejechanych przystanków (Poznań). Kolejnym elementem jest ulga przesiadkowa, która powoduje, że po wyjściu i wylogowaniu się z jednego autobusu oraz po wejściu i zarejestrowaniu karty w ciągu kilkunastu minut w kasowniku następnego autobusu system nie pobiera opłaty za następny przejazd. Portmonetkę można doładowywać dowolnymi kwotami, choć niektóre miasta wprowadzają tu minimalne kwoty oraz wprowadzają maksymalne kwoty, jakie można posiadać na karcie (np. Poznań, Rzeszów – 300 zł, Białystok, Krosno – 200 zł, a Nowy Sącz – 150 zł). W niektórych miastach można doładować e-portmonetkę tylko określonymi kwotami. Funkcje biletu okresowego i e-portmonetki mogą być także zakodowane równocześnie i gdy skończy się bilet okresowy, pasażer przekroczy granicę strefy ważności biletu lub chce dokasować przejazd współtowarzysza, wtedy należność pobierana jest z e-portmonetki.

Elektroniczne bilety w formie kart miejskich pozwalają również na łączenie biletów komunikacji miejskiej z innymi funkcjami. W 15 miastach możliwe jest zakodowanie biletu na elektronicznej legitymacji studenckiej – taki system funkcjonuje w większości miast uniwersyteckich, choć nie we wszystkich, np. takiej opcji nie przewiduje karta w Opolu, Olsztynie czy w miastach metropolii śląskiej. W Białymstoku i Warszawie system biletowy połączony został z kartą kibica, dzięki czemu sympatycy tamtejszych klubów mogą swoje karty kibica wykorzystywać także do poruszania się miejskim

transportem. Znacznie dalej poszły władze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – Śląska Karta Usług Publicznych (ŚUKP) posiada wersję w aplikacji mobilnej, a także daje możliwość opłat za szeroki wachlarz usług: za parkowanie, bilety wstępu do instytucji kultury i muzeów, na obiekty sportowe, do bibliotek, wnoszenie opłat urzędowych, a nawet może być nośnikiem podpisu elektronicznego.

Relatywnie nową opcją w elektronicznych systemach biletowych jest tzw. e-biletomat. Funkcja ta jest bardzo prosta w użytkowaniu i pozwala na zakup biletu za pomocą karty płatniczej w automacie lub kasowniku. Bilet zostaje przypisany do karty płatniczej i nie posiada on wersji papierowej. W niektórych systemach rozliczany jest każdorazowy zakup biletu (Jaworzno, Łódź, Rzeszów, Wrocław), a w innych rozliczenie następuje w trybie dobowym – po zakończeniu dnia ściągana z konta jest zbiorcza opłata za wszystkie przejazdy (Białystok, Bydgoszcz). We Włocławku nie ma biletów elektronicznych, ale funkcjonuje system e-biletomatu, który niejako zastępuje brak biletu elektronicznego.

Standardem we wdrażaniu elektronicznych biletów jest również portal pasażera. Daje on możliwość zalogowania się i sprawdzenia stanu konta na karcie, ważności karty i opcji, jaką pasażer ma wykupioną. Zdarza się jednak, że bilety elektroniczne zostały wdrożone, jednak systemy nie posiadają portalu pasażera – tak jest w przypadku Kalisza, Łomży, Nowego Sącza, Suwałk i Rybnika. W przypadku Zamościa nie ma systemu elektronicznego biletu, jednak jest portal pasażera, poprzez który można kupić bilet online, który wysyłany jest poprzez pocztę e-mail. Z portalem pasażera wiąże się również możliwość doładowania biletu elektronicznego online. Po zakupie biletu przez Internet konieczne jest aktywowanie go lub przeniesienie należności na kartę w automacie biletowym bądź też w kasowniku.

Kolejną formą biletu elektronicznego są aplikacje na telefon komórkowy, poprzez które można kupić bilety, zarówno okresowe, jak i jednorazowe. Taka formuła dostępna jest we wszystkich badanych miastach. Miejscy przewoźnicy współpracują w tej kwestii z prywatnymi operatorami aplikacji, w ramach czego miasto udostępnia swój system biletowy, zapewnia oznakowanie w autobusach i tramwajach (np. kod QR, którym „kasuje się” bilet w telefonie) oraz informacje o taryfie biletowej. Operator aplikacji sprzedaje zaś bilety pasażerom według przyjętej przez władze miejskie taryfy i w ramach aplikacji udostępnia bilety oraz formę do kontroli (np. w formie kodu QR, kompatybilnego z czytnikami miejskimi). Miejski przewoźnik oraz operator rozliczają się na koniec i dzielą odpowiednio zyskami. Komórkowe bilety uzupełniają ofertę elektronicznych biletów miejskich (kart miejskich), a w miastach, gdzie karty nie funkcjonują, pełnią funkcję zastępującą i służą jako bilety elektroniczne. Co warto podkreślić, na rynku tego typu usług obecnych jest kilka firm. Działają one według

dwóch modeli: w niektórych miastach jedna firma ma monopol i jest jedynym operatorem elektronicznych biletów, w większości miast funkcjonuje zaś i konkuruje ze sobą kilka firm. Także ta forma nabywania biletów niesie za sobą wiele korzyści dla pasażerów, znacznie ułatwiając ten proces. Jeśli system funkcjonuje w kilku miastach, użytkownik w jednym miejscu może kupować bilety na ich transport publiczny.

#### 4. Korzyści i zagrożenia cyfrowych biletów komunikacji

Według zestawienia modeli rozwoju usług cyfrowych w administracji publicznej dokonanego przez J. Lee cyfryzacja biletów komunikacji publicznej wpisuje się w etap rozwoju usług elektronicznych, w którym następuje możliwość dokonywania transakcji między producentem a odbiorcą usług. Wliczają się w to usługi publiczne jak dokonywanie transakcji pomiędzy mieszkańcem a administracją publiczną – w tym przypadku kupna biletów na przejazdy. Według modeli przygotowanych przez różnych autorów jest to średniozaawansowany etap digitalizacji, który znacząco poprawia dostęp mieszkańców do usług publicznych i jest elementem reformowania administracji, umożliwiającego wyjście naprzeciw obywatelom<sup>21</sup>. W etapie umożliwiającym transakcje obywatel może wchodzić w interakcje z administracją, nabywać usługi publiczne i uiszczać za nie opłaty. W badanym przypadku odnosi się to do zakupu biletów na przejazdy autobusami i tramwajami czy wyrabiania dokumentów potwierdzających zakup biletu okresowego, włączając w to potwierdzenie prawa do obowiązujących ulg na przejazdy. Jest to zatem przykład elektronicznej administracji w formie *administration to citizen*, interakcji administracji z obywatelami<sup>22</sup>.

Digitalizacja biletów komunikacji publicznej pociąga za sobą wiele korzyści zarówno dla pasażerów, jak i dla władz miejskich. Bilety, zarówno te okresowe, jak i jednorazowe, są o wiele łatwiej dostępne, ponieważ każdy może je nabyć w wielu

<sup>21</sup> Niższe etapy rozwoju e-administracji to pod względem obywateli i usług: prezentowanie informacji (informowanie), asymilowanie (interakcje), wyższe to: reformowanie (transakcje) oraz przemiana (partycypacja), a najwyższe to: e-współzarządzanie/e-governance (włączanie). Podobną drabinę rozwojową stworzono pod względem technologiczno-operacyjnym. Składa się ona z etapów: asymilowania (integracji), reformowania (poprawiania), przemiany (transformacji) oraz e-współzarządzania/e-governance (zarządzania procesami). Warto jednak podkreślić, że etapy te mogą się zazębiać, a jedna usługa może obejmować kilka z nich. J. Lee, *10 Year Retrospect on Stage Models of e-Government: A Qualitative Meta-synthesis*, „Government Information Quarterly” 2010, vol. 27, iss. 3, s. 222-224, 228-229.

<sup>22</sup> K. Layne, J. Lee, *Developing Fully Functional e-Government: A Four Stage Model*, „Government Information Quarterly” 2001, vol. 18, iss. 2, s. 128-129.

punktach obsługi pasażera czy automatach doładowujących. W przeszłości konieczne było oczekiwanie w długich kolejkach na zakup biletów miesięcznych. Elektroniczne systemy pozwalają nawet na zakup biletu bez wychodzenia z domu i zakodowanie go na karcie w kasowniku, podczas najbliższej jazdy autobusem.

Na dużą elastyczność pozwala też funkcja e-portmonetki. Jest ona szczególnie dogodna dla osób, które podróżują komunikacją miejską nieregularnie, umożliwia także elastyczne podróże w ramach różnych stref, a także korzystanie z udogodnień, jak np. obniżone ceny biletów dla krótkich podróży. Atrakcyjna jest również ulga przesiadkowa, dzięki której nie trzeba wносить opłaty za dodatkowy bilet w momencie przesiadki. Pasażer nie musi również martwić się o ciągłe kupowanie biletów, ponieważ doładowanie karty większą kwotą pozwala na kupowanie wielu biletów w dłuższym czasie. Elastyczność daje również możliwość dokasowania biletu za współpodróżnego, szczególnie w sytuacji, gdy jest to osoba na co dzień niekorzystająca z usług komunikacji miejskiej.

Kolejną zaletą systemu dla pasażerów jest jego prostota, łatwość obsługi i szybkość działania. Poza tym kartę plastikową znacznie trudniej jest zniszczyć niż bilet papierowy (np. w przypadku zamknięcia, przypadkowego wyprania itp.). Jeszcze większym ułatwieniem jest możliwość zapłaty poprzez aplikację na telefon komórkowy. Co warto podkreślić, aplikacje te umożliwiają płatność za bilety w wielu miastach, więc jest to bardzo wygodne dla osób często podróżujących pomiędzy miastami. Posiadając bilet w takiej formie, nie trzeba w ogóle pamiętać o posiadaniu dodatkowych nośników biletu.

Elektroniczne bilety przynoszą też rozliczne korzyści dla przewoźników miejskich. Dystrybucja ich jest zdecydowanie łatwiejsza, ponoszą też znacznie mniejsze koszty związane z wydrukiem biletów, serwisowaniem kasowników itp. Dla przykładu wdrożenie Karty Miejskiej w Białymstoku pozwoliło na roczne oszczędności rzędu 2 mln zł, zaoszczędzonych na drukowaniu tradycyjnych biletów oraz dalszych środków dzięki optymalizacji kursów autobusów<sup>23</sup>.

Elektroniczne bilety pozwalają na znacznie łatwiejszą zmianę taryf, ponieważ wystarczy przeprogramować system oraz nie ma problemów „starych” biletów w innych cenach i ewentualnych dopłat. Prostsze jest również uszczelnienie systemu opłat w sytuacjach, gdy osoba ma bilet miesięczny na jedną strefę, a wjeżdża w obręb drugiej. Łatwiejsze jest uniknięcie błędów podczas kontroli biletów, ponieważ kontrolerzy

---

<sup>23</sup> A. Zalewska-Bochenko, *Elektronizacja usług transportu publicznego na przykładzie Białostockiej Karty Miejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 874, *Studia Informatyka*, nr 37, s. 156, 165.

wyposażeni są w specjalne czytniki kart. Prosty i przyjazny system biletowy zachęca również pasażerów do częstszej jazdy transportem publicznym.

Korzyści są jednak bardziej wielowymiarowe. W sytuacji gdy pasażerowie, kasując bilety, rejestrują przejazdy, znacznie łatwiej jest mierzyć obciążenie kursów, zarówno w różnych przedziałach czasowych, porach dniach, jak i na poszczególnych odcinkach tras oraz liniach. O wiele łatwiej jest również mierzyć popularność poszczególnych biletów i tworzenie taryf atrakcyjnych dla pasażerów i dochodowych dla przewoźników. Nie jest konieczne dzięki temu montowanie dodatkowych urządzeń liczących pasażerów. Bolączką transportu publicznego w polskich miastach są problemy w dostosowywaniu oferty przewozowej do potrzeb pasażerów, co system elektronicznego biletu wyraźnie ułatwia<sup>24</sup>. W tym kontekście digitalizacja pozytywnie wpływa na możliwości adaptacyjne administracji publicznej w zależności od sytuacji (*situational adaptation*) oraz na dostosowywanie się do potrzeb użytkowników (*responsive listening*). Przykład biletów elektronicznych pokazuje również duży potencjał dla odbiurokratyzowania procedur, zarówno w momencie nabywania biletów, jak i ich późniejszego użytkowania, co powoduje duże ułatwienie dla użytkowników oraz dla pracowników administracji<sup>25</sup>.

Niewątpliwą wadą elektronicznych systemów biletowych jest wysoki koszt ich wdrożenia w początkowej fazie, wymagający inwestycji rzędu kilku milionów złotych. Stąd też wiele miast zdecydowało się na wdrożenie systemu biletu elektronicznego po uprzednim uzyskaniu dofinansowania ze środków Unii Europejskiej (np. Kielce, Opole, Zielona Góra, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia). Koszty generuje zaprogramowanie systemu, stworzenie odpowiednich miejsc przechowywania danych, wymiana kasowników, zakup kart itp., a także późniejsza obsługa systemu. Jednak inwestycja tego typu ma potencjał szybkiego zwrotu, ze względu na generowanie opisanych powyżej oszczędności.

Elektroniczne systemy biletowe mogą też mieć też większą podatność na awarie czy błędy systemów informatycznych. Kolejnym wyzwaniem jest zapewnienie właściwego systemu dystrybucji biletów za pomocą szerokiej sieci punktów obsługi klienta, automatów biletowych czy biletomatów w pojazdach. Tradycyjne bilety papierowe sprzedawane były w każdym kiosku, których sieć jest bardzo gęsta, więc przy dystrybucji biletów elektronicznych dołożyć trzeba starań, by było podobnie.

Określone wątpliwości może budzić kwestia anonimowości i prywatności, ponieważ w przypadku imiennych kart przy ich regularnym rejestrowaniu i wyrejestrowaniu

<sup>24</sup> J. Mielczarek-Mikołajów, *Zrównoważony transport...*, s. 169-170.

<sup>25</sup> G. Jansson, G.Ó. Erlingsson, *More e-Government, Less Street-Level Bureaucracy? On Legitimacy and the Human Side of Public Administration*, „Journal of Information Technology & Politics” 2014, vol. 11, iss. 3, s. 302-303.

w kasownikach operator komunikacji miejskiej może śledzić trasy przemieszczania się po mieście konkretnych osób. W ten sposób pozyskuje informacje o ich przyzwyczajeniach, preferencjach czy miejscach, które odwiedzają. Tym samym pozyskuje bardzo wrażliwe dane. Nie mniej wątpliwości budzić mogą systemy e-biletomatów, w których kupuje się bilety bez wersji papierowej, a które zostają przypisane do numeru karty płatniczej. Wyciek takich danych mógłby nieść ze sobą katastrofalne wręcz skutki. W tym kontekście konieczność zapewnienia bezpieczeństwa danych nabiera szczególnego znaczenia, a przewoźnicy i operatorzy systemów e-biletów dołożyć powinni szczególnej troski, by pozyskiwane dane należycie chronić. Pasażer powinien mieć zaś pewność co do ochrony swojej prywatności<sup>26</sup>.

## 5. Podsumowanie

Cyfryzacja biletów komunikacji miejskiej jest przykładem na to, że cyfrowa transformacja nie musi oznaczać wyłącznie usług administracji publicznej, do których niezbędny jest komputer i dostęp do sieci internetowej. Na tym przykładzie widać, że cyfryzacja może mieć wymiar powszechny i dostępny dla wszystkich grup społecznych, a do tego dawać przyjazne, bardzo proste i jednocześnie funkcjonalne rozwiązania. Elektronicznych biletów używa zdecydowana większość mieszkańców miast bez względu na ich kompetencje cyfrowe.

Analizowane rozwiązania są również przykładem, że transakcyjna forma świadczenia usług publicznych może skutkować również „współpracą” pasażera i operatora. System elektronicznych biletów niesie za sobą obopólną wymianę korzyści. Użytkownicy dostarczają danych poprzez logowanie i wylogowywanie się przy wsiadaniu i wysiadaniu do autobusu, dzięki czemu pomagają badać natężenie ruchu i uelastyczniać ofertę przewozową. W niektórych miastach za używanie biletu elektronicznego i pomoc w obniżaniu kosztów działania systemu pasażer otrzymuje tańszy bilet – ten sam bilet w wersji papierowej kosztuje kilkadziesiąt groszy więcej.

Dzięki cyfryzacji karty miejskie i elektroniczne bilety mają duży potencjał do rozbudowywania, rozwijania i dodawania nowych funkcji oraz łączenia systemów. Ma to szczególne znaczenie we współpracy i w integracji taryfowej różnych przewoźników z miast leżących blisko siebie i tworzących aglomeracje. Przykładem takiego rozwiązania są bilety w aglomeracji łódzkiej, dzięki którym można na jednym bilecie

---

<sup>26</sup> N. Couldry, *Surveillance-democracy*, „Journal of Information Technology & Politics” 2017, vol. 14, iss. 2.

podróżować po Łodzi i okolicznych miastach, podobnie działają bilety w obszarze metropolitalnym Trójmiasta.

Jak wskazano, cyfryzacja usług publicznych ma potencjał wprowadzania ich na wyższy poziom zarówno pod względem jakości, jak i dopasowywania oferty do potrzeb użytkowników. Elektroniczne bilety komunikacji miejskiej są przykładem wdrożonych z sukcesem systemów, dzięki którym transport publiczny staje się bardziej przyjazny. Pokazuje to też, że cyfrowe usługi publiczne mogą iść znacznie dalej niż dostarczanie informacji za pomocą strony czy portalu internetowego.

## Bibliografia

- Angelidou M., *Smart Cities: A Conjunction of Four Forces*, „Cities” 2015, vol. 47, s. 95-106, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.05.004>.
- Bohdan A., *Aspekty prawne i praktyczne świadczenia e-usług przez samorząd gminny na przykładzie gmin województwa opolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 33-43.
- Bojda K., *Rola informacji pasażerskiej w miejskim transporcie zbiorowym*, „Transport Miejski i Regionalny” 2011, nr 9, s. 24-29.
- Butler L., Yigitcanlar T., Paz A., *Barriers and Risks of Mobility-as-a-Service (MaaS) Adoption in Cities: A Systematic Review of the Literature*, „Cities” 2021, vol. 109, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.103036>.
- Chaba D., *Warunki cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 11-20.
- Chrisidu-Budnik A., Przedańska J., *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11, s. 5-15.
- Couldry N., *Surveillance-democracy*, „Journal of Information Technology & Politics” 2017, vol. 14, iss. 2, s. 182-188, <https://doi.org/10.1080/19331681.2017.1309310>.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J., *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2006, vol. 16, iss. 3, s. 467-494, <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.
- Gil-Garcia J.R., Martinez-Moyano I.J., *Understanding the Evolution of e-Government: The Influence of Systems of Rules on Public Sector Dynamics*, „Government Information Quarterly” 2007, vol. 24, iss. 2, s. 266-290, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.04.005>.
- Jansson G., Erlingsson G.Ó., *More e-Government, Less Street-Level Bureaucracy? On Legitimacy and the Human Side of Public Administration*, „Journal of Information Technology & Politics” 2014, vol. 11, iss. 3, s. 291-308, <https://doi.org/10.1080/19331681.2014.908155>.
- Kuhlmann S., Heuberger M., *Digital Transformation Going Local: Implementation, Impacts and Constraints from a German Perspective*, „Public Money & Management” 2021, <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1939584>.
- Layne K., Lee J., *Developing Fully Functional e-Government: A Four Stage Model*, „Government Information Quarterly” 2001, vol. 18, iss. 2, s. 122-136, [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1).

- Lee J., *10 Year Retrospect on Stage Models of e-Government: A Qualitative Meta-synthesis*, „Government Information Quarterly” 2010, vol. 27, iss. 3, s. 220-230, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2009.12.009>.
- Lindgren I., Jansson G., *Electronic Services in the Public Sector: A Conceptual Framework*, „Government Information Quarterly” 2013, vol. 30, iss. 2, s. 163-172, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.10.005>.
- Komninos N., Kakderi Ch., Collado A., Papadaki I., Panori A., *Digital Transformation of City Ecosystems: Platforms Shaping Engagement and Externalities across Vertical Markets*, „Journal of Urban Technology” 2021, vol. 28, iss. 1-2, s. 93-114, <https://doi.org/10.1080/10630732.2020.1805712>.
- Malasek J., *MaaS: Kompleksowa usługa w zakresie mobilności*, „Transport Miejski i Regionalny” 2018, nr 8, s. 5-11.
- Mielczarek-Mikołajów J., *Zrównoważony transport w kontekście zarządzania metropoliami*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7-8, s. 162-173.
- Oleksiuk S., *Podsystem Zarządzania Transportem Publicznym w ramach Inteligentnego Systemu Transportowego (ITS) w Bielsku-Białej*, „Transport Miejski i Regionalny” 2019, nr 11-12, s. 15-26.
- Perdał R., *Czynniki rozwoju elektronicznej administracji w samorządzie lokalnym w Polsce*, Poznań 2014.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Dobre praktyki inteligentnego zarządzania w polskich miastach*, „Studia Miejskie” 2015, t. 19, s. 35-46.
- Vial G., *Understanding Digital Transformation: A Review and a Research Agenda*, „Journal of Strategic Information Systems” 2019, vol. 28, iss. 2, s. 118-144, <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003>.
- Wach-Kloskowska M., Rześny-Cieplińska J., *Inteligentny i zrównoważony rozwój transportu jako element realizacji założeń koncepcji smart city – przykłady polskie i europejskie*, „Studia Miejskie” 2018, t. 30, s. 99-108, <https://doi.org/10.25167/sm2018.030.07>.
- Wilk S., *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014.
- Zalewska-Bochenko A., *Elektronizacja usług transportu publicznego na przykładzie Białostockiej Karty Miejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 874, Studia Informatica, nr 37, s. 155-165, <https://doi.org/10.18276/si.2015.37-12>.



ALICJA SIKORA<sup>1</sup>

## ROZWAŻANIA O KONCEPCJI E-DEMOKRACJI W UNIJNYM PORZĄDKU PRAWNYM

*There exist more opportunities than ever before for citizens wishing to have their say, via the media or directly to local and national governments, but there is a more pervasive sense of disappointment than ever before that citizens are outside the citadels of power, and that those within do not know how to listen to them<sup>2</sup>.*

**ABSTRAKT:** Przedmiotem niniejszego opracowania są rozważania o koncepcji e-demokracji w unijnym porządku prawnym, koncepcji rozumianej jako dążenie ku modelowi społeczeństwa, które bierze udział w procesach demokratycznych przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w dobie globalnej cyfryzacji. Transformacja technologiczna jest nieodłącznym zjawiskiem współczesnego społeczeństwa oraz odgrywa istotną rolę w kontekście aspiracji Unii jako przestrzeni innowacji technologiczno-gospodarczych. Postępująca cyfryzacja przestrzeni publicznej jest faktem globalnym, który z jednej strony łączy się z oczekiwaniami, w świetle których technologia może być wykorzystana do legitymizacji działań władz publicznych i zaangażowania obywateli w procesy demokratyczne. Z drugiej strony niekontrolowana cyfryzacja przestrzeni publicznej wiąże się z ryzykiem

---

<sup>1</sup> Dr Alicja Sikora, Katedra Prawa Europejskiego, Uniwersytet Jagielloński, UCLouvain, Université Saint Louis, CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement), Rada Unii Europejskiej, Służba Prawna, <https://orcid.org/0000-0002-6655-1679>.

<sup>2</sup> S. Coleman, G. Moss, *Under Construction: The Field of Online Deliberation Research*, „Journal of Information Technology and Politics” 2012, vol. 9, iss. 1, s. 1-15.

erozji fundamentów demokracji. Niniejsza publikacja stanowi próbę analizy teoretycznoprawnej tych zjawisk.

**SŁOWA KLUCZOWE:** e-demokracja, wartości UE, obywatelstwo UE, demokracja uczestnicząca, artykuł 2 TUE

## REFLECTIONS ON THE CONCEPT OF E-DEMOCRACY IN THE EU LEGAL ORDER

**ABSTRACT:** The subject of this paper is the concept of e-democracy in the EU legal order, the concept understood as striving towards a model of society which participates in democratic processes using electronic means of communication in the age of global digitalisation. Technological transformation is an inherent phenomenon of contemporary society and plays an important role in the context of the Union's aspirations as a space for technological and economic innovation. The progressive digitization of public space is a global fact, which, on the one hand, is linked to the expectation that technology can be used to legitimize the actions of public authorities and engage citizens in democratic processes. On the other hand, the uncontrolled digitisation of the democratic space is associated with the risk of erosion of the foundations of democracy. This paper is intended to address both theoretical and legal aspects of these phenomena.

**KEYWORDS:** E-democracy, EU values, EU citizenship, participatory democracy, Article 2 TUE

## 1. Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania są rozważania o e-demokracji w unijnym porządku prawnym, koncepcji rozumianej jako dążenie ku modelowi społeczeństwa, które bierze udział w procesach demokratycznych przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w dobie globalnej cyfryzacji<sup>3</sup>. Transformacja technologiczna jest nieodłącznym zjawiskiem współczesnego społeczeństwa oraz odgrywa istotną rolę w kontekście aspiracji Unii jako przestrzeni innowacji technologiczno-gospodarczych<sup>4</sup>. Postępująca cyfryzacja przestrzeni publicznej jest faktem globalnym, który z jednej strony łączy się z oczekiwaniami, w świetle których technologia może być wykorzy-

---

<sup>3</sup> Artykuł stanowi poszerzoną wersję referatu „Rozważania o koncepcji e-demokracji” ogłoszonego 13 maja 2021 r. na konferencji zorganizowanej przez Katedrę Prawa Europejskiego UJ pod auspicjami Jean Monnet eGovEU+, zatytułowanej „E-administracja – europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich”.

<sup>4</sup> Komunikat Komisji Europejskiej Cyfrowy Kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie, COM/2021/118 final. Zob. Cyfrowa przyszłość Europy, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/a-digital-future-for-europe/> (7.02.2022). Niniejsza publikacja nie obejmuje problematyki ochrony danych osobowych i ochrony praw podstawowych w cyberprzestrzeni, zob. [https://edps.europa.eu/press-publications/publications/strategy/shaping-safer-digital-future\\_en](https://edps.europa.eu/press-publications/publications/strategy/shaping-safer-digital-future_en) (7.02.2022).

stana do legitymizacji działań władz publicznych i zaangażowania obywateli w procesy demokratyczne. Z drugiej strony niekontrolowana cyfryzacja przestrzeni publicznej wiąże się z ryzykiem erozji fundamentów demokracji<sup>5</sup>. Niniejsza publikacja stanowi próbę analizy teoretycznoprawnej tych zjawisk w kontekście Unii Europejskiej.

Choć w literaturze brak jednolitej definicji dla pojęcia e-demokracji, większość z nich oscyluje wokół koncepcji realizacji i optymalizacji procesów demokratycznych za pomocą środków elektronicznych<sup>6</sup>. W najszerszym ujęciu koncepcja cyfrowej demokracji obejmuje e-rządzenie (e-government)<sup>7</sup>, e-przejrzystość (e-transparency) oraz e-partycypację (e-participation)<sup>8</sup>. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z 16 marca 2017 r. pojęcie e-demokracji zdefiniowane zostało jako

wsparcie i wzmocnienie demokracji tradycyjnej za pomocą ICT (technologii informacyjnych i komunikacyjnych) i która może uzupełniać i wzmocniać procesy demokratyczne przez dodanie elementów służących wzmocnieniu pozycji obywateli dzięki różnym działaniom online obejmującym między innymi administrację elektroniczną, e-rządzenie, e-debaty, e-uczestnictwo i e-głosowanie<sup>9</sup>.

W doktrynie podkreśla się równocześnie ewolucyjny i innowacyjny wymiar e-demokracji w kontekście unijnego porządku prawnego, jako programu kreatywności, impulsu do rozwijania innowacyjnych sposobów wykorzystania Internetu w celu ułatwiania, promowania i wzmocniania integracji i aktywnego uczestnictwa obywateli w procesach politycznych na wszystkich szczeblach<sup>10</sup>. W niniejszym opracowaniu problematyka e-demokracji rozpatrywana jest zarówno poprzez pryzmat potencja-

<sup>5</sup> *Digital democracy. Is the Future of Civic Engagement Online?*, EPRS 2020 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646161/EPRS\\_BRI\(2020\)646161\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646161/EPRS_BRI(2020)646161_EN.pdf) (7.07.2021).

<sup>6</sup> A.M. Ronchi, *Preface* [w:] *E-Democracy: Toward a New Model of (Inter)active Society*, A.M. Ronchi (ed.), Cham 2019, s. v; D. Chandler, R. Munday, *A Dictionary of Social Media*, Oxford–New York 2016; L. Hennen et al., *Introduction* [w:] *European E-democracy in Practice*, L. Hennen et al. (ed.), Cham 2020, s. 1-8.

<sup>7</sup> W niniejszej publikacji pojęcie e-rządzenia rozumiane jest jako wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) w celu ułatwienia świadczenia usług powszechnych lub usług administracji publicznej. Por. I. Williams, *E-Government, Yesterday, Today and In the Future* [w:] *E-Government: Perspectives, Challenges and Opportunities*, S. Anil (ed.), Hauppauge 2020, s. 4.

<sup>8</sup> E. Lironi, *Crowdsourcing EU Legislation. Harnessing the Power of Digital Democracy* [w:] *Citizen Participation in Democratic Europe. What Next for the EU?*, J. Organ, A. Alemanno (ed.), London–New York 2021, s. 73-91.

<sup>9</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie e-demokracji w Unii Europejskiej: potencjał i wyzwania (2016/2008(INI)) (Dz.Urz. UE 2018, C 263/156, s. 156-162).

<sup>10</sup> I. Pernice, *E-Government and E-Democracy: Overcoming Legitimacy Deficits in a Digital Europe?* [w:] *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis*, L. Papadopoulou, I. Pernice, J.H.H. Weiler (ed.), Baden-Baden 2018, s. 287-316.

łu i szans, jakie oferują instrumenty demokracji partycypacyjnej unijnego *hard law* i *soft law*, jak i poprzez pryzmat wyzwań, jakie niesie dla kultury demokratycznych społeczeństw Unii Europejskiej cyfryzacja i uznanie cyberprzestrzeni za przestrzeń legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej.

## 2. E-demokracja w prawie Unii Europejskiej – zarys problematyki

### 2.1. E-demokracja: w poszukiwaniu form legitymizacji Unii Europejskiej

Problematyka legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej, rozumianej jako wspólnota państw członkowskich i jednostek, stanowi nieodłączny aspekt debaty o kierunkach rozwoju i przyszłości tejże wspólnoty<sup>11</sup>. Dla Unii Europejskiej, czyli struktury ponadnarodowej opartej na szeregu wspólnych wartości w rozumieniu art. 2 TUE, takich jak państwo prawne, poszanowanie wolności, demokracji, równości i praw człowieka, w społeczeństwie opartym m.in. na sprawiedliwości<sup>12</sup>, legitymizacja demokratyczna stanowi kluczowy wymiar jej istnienia<sup>13</sup>. Tak ujęty, fundamentalny wymiar demokracji dla rozwoju Unii odzwierciedla art. 1 akapit 2 TUE, w świetle którego „niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejzego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli”. O konstytucyjnym wymiarze unijnego porządku prawnego przesądza bowiem nie tylko ustanowienie systemu skutecznej ochrony prawnej, ale również nadanie jego strukturze wymiaru demokratycznego<sup>14</sup>, który przejawia się zarówno w kontekście działań wewnętrznych, jak i zewnętrznych Unii, promującej działania na rzecz ochrony, inspirowania i wspierania demokracji na świecie<sup>15</sup>. W ponadnarodowej wspólnocie państw członkowskich kluczowa rola legitymizacji Unii powierzona jest jej obywatelom, co stanowi łącznik konceptualny

<sup>11</sup> K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *A Constitutional Perspective* [w:] *Oxford Principles of European Union Law*, R. Schütze, T. Tridimas (ed.), Oxford 2018, s. 103-141.

<sup>12</sup> Opinia TS 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z 18.12.2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168; wyroki TS z 27.02.2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30 i z 20.04.2021 r., C-896/19, Repubblica, EU:C:2021:311, pkt 62.

<sup>13</sup> G. Palombella, *Beyond Legality-Before Democracy. Rule of Law Caveats in the EU Two Level System* [w:] *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, C. Closa, D. Kochenov (ed.), Cambridge 2016, s. 36-58.

<sup>14</sup> K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice*, „International and Comparative Law Quarterly” 2013, vol. 62, iss. 2, s. 271-315.

<sup>15</sup> Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.03.2020 r., „Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020-2024” JOIN(2020) 5 final.

między zasadą demokracji a koncepcją obywatelstwa unijnego i szeregiem praw związanych z obywatelstwem Unii<sup>16</sup>. W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości zasada demokracji ujmowana jest zatem z perspektywy ochrony dwóch źródeł legitymacji demokratycznej na poziomie Unii, czyli państw członkowskich oraz narodów europejskich<sup>17</sup>.

Koncepcja e-demokracji wpisuje się w szerszą problematykę e-partycypacji, obejmującą instrumenty mające na celu intensyfikację i zwiększenie bezpośredniej komunikacji między obywatelami, jak również między obywatelami a instytucjami politycznymi i decydentami, komunikacji rozumianej jako metoda usprawnienia jakości procesów kształtowania polityki oraz legitymizacji procesów decyzyjnych<sup>18</sup>. E-demokracja łączy się również z rozważaniami nad kształtowaniem pojęcia unijnego społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako „zbiorczy termin dla wszystkich rodzajów działań społecznych, podejmowanych przez jednostki lub grupy, które nie wywodzą się z państwa i nie są przez nie zarządzane”<sup>19</sup>. Na długo przed wejściem w życie traktatu z Lizbony w literaturze podkreślano, w odniesieniu do Białej Księgi w sprawie europejskiego modelu rządów<sup>20</sup>, że warunkiem *sine qua non* budowy społeczeństwa obywatelskiego w Unii jest cyfrowy dostęp do informacji<sup>21</sup>, a tym samym kwestia znaczenia technologii ICT dla europejskiego modelu rządzenia, włączając w to konieczność umieszczenia informacji na temat działalności organów Unii na stronach internetowych<sup>22</sup>. Niezaprzeczalna jest rola, jaką media cyfrowe odgrywają w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ruchów społecznych, a nawet powstawania nowych podmiotów (ruchów oddolnych), w celu kształtowania debaty publicznej, w tym w Unii Europejskiej<sup>23</sup>. W ostatnich latach powstają specjalistyczne paneuropejskie organizacje, wykorzystujące narzędzia online w celu łączenia i komunikowania

<sup>16</sup> Szerzej: S. Biernat, *Obywatelstwo Unii Europejskiej* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1: *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Warszawa 2020, s. 515-656.

<sup>17</sup> K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The Principle of Democracy...*, s. 271.

<sup>18</sup> L. Hennen et al., *Introduction*, s. 2.

<sup>19</sup> Opinia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *The role and contribution of Civil Society organizations in the building of Europe* (Dz.Urz. UE 1999, C 329/30, s. 30, 32). Szerzej: A.M. Romito, *Civil Society, Democracy and the European Citizens' Initiative: What's the Missing Link?*, „Studia Europejskie” 2018, nr 4, s. 235.

<sup>20</sup> Biała Księga Komisji Europejskiej w sprawie europejskiego sprawowania rządów, COM(2001) 428.

<sup>21</sup> D. Curtin, *Private Interest Representation or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma for European Union Governance*, „Social and Legal Studies” 2003, vol. 12, iss. 1, s. 55-76.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 67.

<sup>23</sup> M. Kneurer, *E-Democracy: A New Challenge for Measuring Democracy*, „International Political Science Review” 2016, vol. 37, iss. 5, s. 666-678.

się z obywatelami Unii, w tym w celu składania wniosków o rejestrację Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej<sup>24</sup>. Jedną z form e-debaty publicznej są również obywatelskie platformy dyskusyjne, takie jak D-CENT<sup>25</sup>, CARE<sup>26</sup>, jak i dedykowane fora dyskusyjno-informacyjne pod egidą Komisji Europejskiej, czego przykładem jest projekt FUTURIUM<sup>27</sup>, którego założeniem jest wymiana informacji w celu kształtowania polityki w dziedzinie sztucznej inteligencji. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na zjawisko crowdsourcingu, który oznacza rozproszony model wykorzystania zbiorowej inteligencji społeczności internetowych<sup>28</sup>. W doktrynie postuluje się zatem koncepcję crowdsourcingu ustawodawczego na poziomie Unii Europejskiej jako jedną z form zwiększenia wpływu obywateli na kształt prawa unijnego<sup>29</sup>.

W kontekście wielopoziomowego unijnego porządku prawnego warto zadać jednak pytanie, czy e-demokracja, rozumiana jako wszelkie formy uczestnictwa w debacie politycznej wykorzystującej media cyfrowe, w tym zarówno formalnie zinstytucjonalizowane mechanizmy, jak i formy nieformalnego zaangażowania obywatelskiego, zwiększa w sposób realny wpływ obywatela Unii na procesy decyzyjne. Z perspektywy ustrojowej zaś można zadać pytanie, czy wymiar cyfrowy przyczynia się do tworzenia europejskiego *demos* jako wspólnoty, a tym samym elementu koncepcji *input legitimacy*<sup>30</sup>. Odpowiedź na te pytania nie jest jednoznaczna.

Tradycyjnie e-uczestnictwo – jako proces kształtowania polityki, sposobu informowania o procesie decyzyjnym – uznaje się za przyczyniające się do wsparcia trwającego procesu tworzenia się europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, zmniejszenia prze-

<sup>24</sup> L. Sullivan, P. Pierri, X. Dutoit, *WeMove Europe: Connecting Online and Offline Citizen Participation through the Stop Glyphosate ECI and Mini Publics* [w:] *Citizen Participation in Democratic Europe...*, s. 59–72.

<sup>25</sup> D-CENT (Decentralised Citizens ENgagement Technologies). Finansowany przez UE projekt rozpoczął się w październiku 2013 i zakończył w maju 2016 r. <https://dcentproject.eu/about-us/> (7.02.2022).

<sup>26</sup> CARE (Citizen Assemblies for Renewing Engagement) <https://www.citizensassemblies.eu/en> (7.02.2022).

<sup>27</sup> Forum zaangażowane w szeroką i otwartą dyskusję na temat wszystkich aspektów rozwoju sztucznej inteligencji (AI) oraz jej wpływu na gospodarkę i społeczeństwo. Udostępniając tutaj swoje materiały i poglądy, wnosicie Państwo bezpośredni wkład w europejską debatę na temat AI, a tym samym pomagacie Komisji Europejskiej w kształtowaniu jej polityki.

<sup>28</sup> D.C. Brabham, *Crowdsourcing as a Model for Problem Solving: An Introduction and Cases*, „Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies” 2008, vol. 14, iss. 1, s. 75–90. Cyt. za: E. Lironi, *Crowdsourcing EU Legislation...*, s. 75.

<sup>29</sup> E. Lironi, *Crowdsourcing EU Legislation...*, s. 73–91.

<sup>30</sup> E. Mastenbroek, H. de Waele, *Fulfilling High Hopes? The Legitimacy Potential of the European Citizens' Initiative*, „Open Political Science” 2018, vol. 1, iss. 1, s. 75–92.

paści między obywatelami a instytucjami Unii<sup>31</sup>. E-partycypacja i e-demokracja były od lat 90. XX w. i są nadal postrzegane jako remedium na niedoskonałości demokracji na poziomie europejskim (a także na poziomie lokalnym i krajowym)<sup>32</sup>. W literaturze podkreśla się, że cyfryzacja i wykorzystanie nowych technologii stanowią jedną z odpowiedzi na pojęcie deficytu demokratycznego Unii Europejskiej oraz zjawisko *no demos*<sup>33</sup>. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że formy e-demokracji przyczyniają się, poprzez wymóg przejrzystości, do konsolidacji demokratycznej rozliczalności organów Unii (*accountability*). Jednak w kontekście zjawisk takich jak e-rządzenie i e-administracja powstaje pytanie, na ile kształtowanie unijnych form e-partycypacji przyczynia się do poszanowania ustrojowych zasad przejrzystości, otwartości i dobrej administracji, a na ile tworzy kolejne formy e-biurokracji, osłabiając tym samym trzon pojęcia demokracji uczestniczącej. Jak podkreśla J.H.H. Weiler, istnieje wiele cech cyberprzestrzeni, które wymagają znacznej ostrożności oraz niejednoznacznej oceny potencjalnego wpływu Internetu na kulturę obywatelską i demokratyczną<sup>34</sup>. Ponadto cyfryzacja i przeniesienie debaty publicznej do cyberprzestrzeni pociąga za sobą ryzyko atomizacji i fragmentaryzację koncepcji unijnej wspólnoty w konfrontacji z bezosobową przestrzenią pozbawioną przejrzystych instrumentów kontroli, w braku których podważone może zostać funkcjonowanie tradycyjnych organów demokratycznych<sup>35</sup>.

Badacze zjawiska e-demokracji w Unii Europejskiej wskazują, że podstawowym osiągnięciem e-demokracji jest znaczna poprawa *dostęp*u do istotnych politycznie informacji i ich wymiany<sup>36</sup>. Dowody na poparcie argumentu, w świetle którego e-demokracja wspiera debatę publiczną i budowanie unijnej wspólnoty, uznano za mniej jednoznaczne. Z perspektywy demokracji bezpośredniej wskazano na fakt, że trudno dostrzegalny jest wpływ tych debat na podejmowanie decyzji w polityce instytucjonalnej<sup>37</sup>. Nie bez znaczenia jest również podkreślany w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2017 r. problem dostępności technologii informacyjnych, zapewnienia środków edukacyjnych i technicznych, poprawy umiejętności cyfrowych obywateli Unii, a także zapewnienia

<sup>31</sup> I. Pernice, *E-Government and E-Democracy...*, s. 287-316.

<sup>32</sup> *Prospects for e-democracy in Europe*, EPRS | European Parliamentary Research Service Scientific Foresight Unit (STOA) February 2018 – PE 603.213 (STOA), s. 5, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603213/EPRS\\_STU\(2018\)603213\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603213/EPRS_STU(2018)603213_EN.pdf) (7.02.2022).

<sup>33</sup> L. Hennen, *E-Democracy and the European Public Sphere* [w:] L. Hennen et al. (ed.), *European E-Democracy in Practice*, s. 47-91.

<sup>34</sup> J.H.H. Weiler, *Dialogical Epilogue, On Chapter 12: Ingolf Pernice* [w:] *Legitimacy Issues...*, s. 420-423, s. 421.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 421.

<sup>36</sup> J.A.G.M. van Dijk, *Digital Democracy: Vision and Reality* [w:] *Public Administration in the Information Age: Revisited*, I. Snellen, M. Thaens, W. van de Donk (ed.), Amsterdam 2012, s. 49-61.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 49-61.

kultury informatycznej oraz równego i bezpiecznego dostępu cyfrowego dla wszystkich obywateli z myślą o zlikwidowaniu tzw. przepaści cyfrowej<sup>38</sup>. Elementy kształtujące rozwój e-demokracji opierają się zatem na poszanowaniu prawa do prywatności i ochrony danych osobowych, równości w dostępie do narzędzi cyfrowych oraz bezpieczeństwie cyberprzestrzeni<sup>39</sup>.

## 2.2. Ewolucja demokratyzacji Unii przez pryzmat transformacji cyfrowej

Proces powiązania demokratyzacji i instrumentów e-partycypacji prześledzić można na przykładzie wybranych inicjatyw instytucji unijnych na przestrzeni ostatnich dekad. Plan D dla demokracji, dialogu i debaty, przyjęty w październiku 2005 r., stanowił odpowiedź Komisji na wezwanie Rady Europejskiej do refleksji związanej z negatywnymi wynikami referendum w sprawie przyjęcia Konstytucji Europejskiej we Francji i Holandii<sup>40</sup>. Komunikat ten oscyluje wokół potrzeb ożywienia demokracji europejskiej i konieczności przywrócenia zaufania publicznego w Unii Europejskiej. Uznając zjawisko deficytu demokratycznego, Komisja podkreśliła, że jakakolwiek wizja przyszłości Europy opierać się musi na wyraźnym zrozumieniu potrzeb i oczekiwań obywateli. Wśród narzędzi stymulujących dialog na temat polityki europejskiej, takich jak Eurobarometr i docelowe grupy dyskusyjne, Komisja wskazała Internet jako forum debaty politycznej. Jednak w odniesieniu do demokracji uczestniczącej Plan D nie dał wyrazu sprawczej roli jednostek w kształtowaniu unijnego prawa i polityki, również w kontekście cyberprzestrzeni<sup>41</sup>.

Dla kontrastu najnowszy dokument, który stanowi istotną cezurę w procesie legitymizacji demokratycznej Unii poprzez pryzmat aksjologii Unii wyrażonej w art. 2 TUE, to przyjęty w grudniu 2020 r. Komunikat Komisji w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji<sup>42</sup>. Komunikat ten stanowi próbę odpowiedzi na wyzwania dla krajowych systemów demokratycznych związane z ochroną praworządności, w tym konieczność zapewnienia zasad pluralistycznej debaty demokratycznej w mediach, w tym w mediach cyfrowych, a tym samym wzmocnienie statusu obywateli

<sup>38</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie e-demokracji..., pkt 17.

<sup>39</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646161/EPRS\\_BRI\(2020\)646161\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646161/EPRS_BRI(2020)646161_EN.pdf) (7.02.2022).

<sup>40</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty, COM(2005) 494 final.

<sup>41</sup> S. Ivic, *European Commission's Plan D for Democracy, Dialogue and Debate: The Path towards Deliberation?*, „Journal of Law and Conflict Resolution” 2011, vol. 3, iss. 2, s. 14-19.

<sup>42</sup> Komunikat Komisji w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji, COM/2020/790 final.



unijnych i budowanie bardziej odpornej demokracji w całej Unii. Punktem wyjścia dla szeregu środków mających na celu promowanie wolnych i uczciwych wyborów, wzmocnienie wolności mediów i przeciwdziałanie dezinformacji jest koncepcja transformacji cyfrowej demokracji krajowych. Komisja podkreśla, że rewolucja cyfrowa zmieniła demokratyczną politykę, oferując zarówno nowe formy opiniotwórcze, jak i nowe zagrożenia, formy manipulacji i kampanii dezinformacyjnych, w tym poprzez platformy internetowe. Komisja kładzie też nacisk na wzmocnienie pozycji obywateli i społeczeństwa obywatelskiego w celu przeciwdziałania zagrożeniom, jakie płyną z medialnej cyberprzestrzeni. Jednostka zatem współkształtuje demokratyczny wymiar Unii Europejskiej. Przełomowy charakter tegoż Komunikatu Komisji wiąże się równocześnie z problematyką rozdziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi w świetle art. 2 TUE, który, mimo że jest wyrazem aksjologii Unii Europejskiej, nie stanowi podstawy prawnej dla przyjmowania aktów prawa unijnego, w tym aktów mających na celu promowanie wartości demokratycznych i państwa prawnego. Aby móc realizować założenia Komunikatu, w tym poprzez zapowiadane wnioski ustawodawcze, m.in. mające na celu zapewnienie przejrzystości w dziedzinie treści sponsorowanych w kontekście politycznym („reklama polityczna”), walkę z nawoływaniem do nienawiści, zapewnienie ochrony pluralizmu mediów, w tym ochronę dziennikarzy i społeczeństwa obywatelskiego przed powództwami typu SLAPP<sup>43</sup>, a także przeciwdziałanie dezinformacji, Komisja będzie sięgać do sektorowych podstaw prawnych z dziedziny konkurencji, swobód rynku wewnętrznego, obywatelstwa unijnego, przy założeniu jednak, że art. 2 TUE przenika całość unijnego porządku prawnego w wymiarze ustrojowym i stanowi leitmotiv inicjatyw ustawodawczych na rzecz legitymizacji demokratycznej Unii.

Kulminacją cyfrowego wymiaru otwartej i inkluzywnej demokracji uczestniczącej w Unii jest aktualnie Konferencja w sprawie przyszłości Europy, zainaugurowana 9 maja 2021 r. w kontekście pandemii COVID-19 jako wydarzenie online<sup>44</sup>. Konferencja to przewidziany na rok dialog na temat przyszłości integracji europejskiej z udziałem przedstawicieli instytucji UE, państw członkowskich i obywateli. Na Konferencję składają się: wielojęzyczna platforma cyfrowa, europejskie panele obywatelskie, zdecentralizowane wydarzenia oraz sesje plenarne konferencji. Na podstawie regulaminu wewnętrznego, zatwierdzonego przez Radę Wykonawczą Konferencji 9 maja 2021 r.<sup>45</sup>,

<sup>43</sup> Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) są szczególną formą nękania, coraz częściej stosowaną wobec dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w ochronę interesu publicznego. Szerzej: *ibidem*, pkt 3.2.

<sup>44</sup> <https://futureu.europa.eu/pages/about?locale=pl> (7.02.2022).

<sup>45</sup> <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9310/sn02700.pl21.pdf> (7.02.2022).

określono m.in. skład i sposób działania zgromadzenia plenarnego Konferencji<sup>46</sup>, w skład którego wejdzie poza przedstawicielami unijnych instytucji i wszystkich parlamentów narodowych również 108 obywateli Unii, z których co najmniej jedna trzecia będzie miała mniej niż 25 lat, w celu omówienia pomysłów obywateli, które były dyskutowane w ramach paneli obywatelskich i wielojęzycznej platformy cyfrowej. Platforma cyfrowa oferuje zarówno możliwość wzięcia udziału w danym wydarzeniu online, zainicjowania debaty na określony temat, jak i zorganizowania danego wydarzenia<sup>47</sup>. Chociaż w początkowej fazie proporcjonalnie uczestniczył w niej niewielki odsetek obywateli UE, imponująca liczba inicjatyw i wydarzeń oraz spektrum dyskusji<sup>48</sup> stwarza odpowiedni klimat dla otwarcia wspierania koncepcji e-demokracji w Unii Europejskiej.

### 3. Instrumenty prawne e-demokracji – szanse i wyzwania cyfryzacji

Jednym z kluczowych celów traktatu z Lizbony wyrażonych w preambule TUE jest umocnienie „demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji, tak, aby były one w stanie lepiej spełniać, w jednolitych ramach instytucjonalnych, powierzone im zadania”. W art. 9 do 12 TUE wyodrębniono „postanowienia o zasadach demokratycznych”. Ujęto w tych artykułach: równość obywateli, demokrację przedstawicielską i formy dialogu uznawanego za przejaw demokracji uczestniczącej. Mając na uwadze znaczenie i dynamikę zjawiska e-demokracji w prawie Unii, warto przywołać szereg instrumentów prawnych unijnego *hard law* i *soft law*, które kształtują unijną przestrzeń debaty demokratycznej poprzez narzędzia cyfrowe.

#### 3.1. Europejska Inicjatywa Obywatelska

Klasycznym wyrazem obywatelstwa Unii, a zarazem instrumentem europejskiej e-demokracji uczestniczącej jest instytucja Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej (EIO)<sup>49</sup>. Na mocy art. 11 ust. 4 TUE obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion,

<sup>46</sup> 108 przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, 54 przedstawicieli Rady (po dwóch z każdego państwa członkowskiego) i 3 przedstawicieli Komisji Europejskiej, a także 108 przedstawicieli wszystkich parlamentów narodowych na równych prawach oraz 108 obywateli Unii.

<sup>47</sup> <https://futureu.europa.eu/> (7.02.2022).

<sup>48</sup> Na dzień 7 maja 2021 r. w debacie online uczestniczyło 0,0023 unijnego społeczeństwa. Te 10,266 obywateli złożyło aż 1468 propozycji dotyczących przyszłości Unii.

<sup>49</sup> Szerzej: A. Auer, *European Citizens' Initiative, Article I-46.4*, „European Constitutional Law Review” 2005, vol. 1, iss. 1, s. 79-86; M. Dougan, *What Are We to Make of the Citizens' Initiative?*, „Common Market Law Review” 2011, vol. 48, iss. 6, s. 1807-1848; J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 16-25; V. Cuesta-López, *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative*, „Perspectives

mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mają prawo zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, konieczne jest przyjęcie aktu prawnego Unii. W świetle art. 24 akapit 1 TFUE przepisy szczególnie dotyczące EIO reguluje rozporządzenie Parlamentu i Rady przyjmowane w drodze zwykłej procedury ustawodawczej.

Jak wskazał rzecznik generalny Mengozzi w opinii w sprawie *Anagnostakis*, celem EIO jest powierzenie obywatelom aktywnej roli w konstruowaniu prawa Unii. Założenie to należy interpretować w świetle ustrojowej zasady przyznania, co oznacza, że demokracja uczestnicząca na podstawie art. 11 ust. 4 TUE może być wykonywana wyłącznie w tych granicach<sup>50</sup>. W wyroku w sprawie *Puppinck* Trybunał Sprawiedliwości orzekł z kolei, że „z samego brzmienia art. 11 ust. 4 TUE jasno wynika, że celem EIO jest «zwrócenie się» do Komisji o przedłożenie odpowiedniego wniosku w celu stosowania traktatów, a nie jak utrzymują wnoszący odwołanie – zobowiązanie tej instytucji do podjęcia działań przewidzianych w [...] EIO»<sup>51</sup>. Przypomniawszy, że system demokracji przedstawicielskiej został uzupełniony na podstawie traktatu z Lizbony o instrumenty demokracji uczestniczącej, takie jak EIO, Trybunał podkreślił, że „cel ten wpisuje się w istniejącą wcześniej równowagę instytucjonalną i jest realizowany w granicach uprawnień przyznanych każdej instytucji Unii na mocy traktatów»<sup>52</sup>. Trybunał jednoznacznie rozstrzygnął zatem, w ślad za opinią rzecznika generalnego<sup>53</sup>, że EIO nie podważa prawa inicjatywy Komisji na mocy art. 17 ust. 2 TUE oraz art. 289 TFUE, a tym samym nie stanowi instrumentu, na podstawie którego obywatelom Unii powierzono rzeczywistą inicjatywę ustawodawczą. Nie oznacza to jednak, że EIO stanowi narzędzie pozbawione znaczenia, gdyż należy ją interpretować poprzez pryzmat szans i możliwości, jakie stwarza w procesie konstruowania przestrzeni debaty europejskiej publicznej. Jak podkreślił rzecznik generalny Bobek w sprawie *Puppinck*, EIO umożliwia obywatelom

---

on European Politics and Society” 2012, vol. 13, iss. 3, s. 257-269; J. Horyza, *Europejska inicjatywa obywatelska – analiza wymogów formalnych rejestracji na przykładzie skargi na decyzję o odmowie rejestracji inicjatywy STOP TTIP*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 11, s. 26-34.

<sup>50</sup> Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego z 7.03.2017 r., C-589/15 P, Alexios Anagnostakis, EU:C:2017:175, pkt 2.

<sup>51</sup> Wyrok TS z 19.12.2019 r., C-418/18 P, Puppinck i in. przeciwko Komisji, EU:C:2019:1113, pkt 57.

<sup>52</sup> Ibidem, pkt 65.

<sup>53</sup> Szerzej o założeniach EIO zob. A. Auer, *European Citizens' Initiative...*, s. 79-80.

uczestnictwo w procesie demokratycznym poprzez przedstawienie inicjatywy Komisji oraz podczas wysłuchania zorganizowanego w Parlamencie Europejskim, a tym samym wszczęcie debaty politycznej w instytucjach bez konieczności czekania na uruchomienie procedury prawodawczej. W związku z tym miernikiem sukcesu europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest nie tylko to, czy zostaje ona przekształcona w formalny wniosek dotyczący aktu prawnego, ale też demokratyczna debata, jaką wszczyna<sup>54</sup>.

W szczególności rzecznik generalny Bobek wskazał, że

wartość dodana europejskiej inicjatywy obywatelskiej występuje jednak na przynajmniej czterech różnych poziomach: (i) wspieranie debaty publicznej; (ii) większa widoczność określonych tematów lub problemów; (iii) uprzywilejowany dostęp do instytucji Unii Europejskiej, pozwalający na skuteczne poddanie tych problemów pod debatę; oraz (iv) prawo do otrzymania uzasadnionej odpowiedzi instytucjonalnej ułatwiającej kontrolę publiczną i polityczną<sup>55</sup>.

Jak wskazują badacze EIO, nawet najwięksi entuzjaści demokracji uczestniczącej w Unii Europejskiej zawahaliby się przed stwierdzeniem, że EIO w kształcie nadanym jej przez traktat z Lizbony zasadniczo stanowiła przełom, czy też skuteczny przejaw demokracji bezpośredniej w unijnym porządku prawnym<sup>56</sup>. Jako zasadnicze wyzwanie w literaturze wskazywano trafnie społeczną percepcję EIO, czyli zdolność mobilizacji obywateli Unii z różnych państw członkowskich na rzecz danego wniosku<sup>57</sup>. W połączeniu z trudnościami natury administracyjnej oraz brakiem znajomości zakresu kompetencji Komisji wśród wnioskodawców<sup>58</sup> skuteczność i zasadność EIO w pierwszych latach jej funkcjonowania była słusznie podawana w wątpliwość, mimo równoległego uznania EIO jako innowacyjnego narzędzia tworzenia programu na

---

<sup>54</sup> Opinia rzecznika generalnego Bobeka z 29.07.2019 r., C-418/18 P, Puppincik i in. przeciwko Komisji, EU:C:2019:640, pkt 78.

<sup>55</sup> Ibidem, pkt 73.

<sup>56</sup> N. Vogiatzis, *Between Discretion and Control: Reflections on the Institutional Position of the Commission within the European Citizens' Initiative Process*, „European Law Journal” 2017, vol. 23, iss. 3-4, s. 250-271.

<sup>57</sup> J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska...*, s. 16-25.

<sup>58</sup> Por. Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) nr 211/2011 z dnia 31 marca 2015 r., COM(2015)145 oraz wnioski Komisji w sprawie nowego rozporządzenia o EIO, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of Council on the European Citizens' Initiative, COM(2017) 482 final and accompanying Staff Working Document, SWD(2017) 294 final.

rzecz demokracji uczestniczącej w Unii<sup>59</sup>. Cyfrowy wymiar EIO stał się zatem jednym z głównych aspektów służących usprawnieniu EIO, co znalazło wyraz w postaci nowych przepisów prawa wtórnego, czyli obowiązującego od 1 stycznia 2020 r. rozporządzenia nr 2019/788 (dalej: rozporządzenie o EIO)<sup>60</sup>. Rozporządzenie o EIO wyraźnie kładzie nacisk na promowanie „aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu politycznym Unii [...] wykorzystując w szczególności technologie cyfrowe i media społecznościowe oraz działania propagujące obywatelstwo Unii i prawa obywateli”<sup>61</sup>. Cyfrowy charakter EIO przejawia się poprzez internetową platformę współpracy<sup>62</sup>. Również każdy z etapów procedury składania EIO, na który składa się, poza powołaniem do życia „grupy organizatorów”, etap rejestracji, zbierania głosów poparcia, weryfikacji, a w końcu przedłożenia Komisji do zbadania dopuszczalnej inicjatywy, czyli takiej, która osiągnęła próg poparcia miliona obywateli Unii, ma wymiar cyfrowy. Rejestr online obejmuje publicznie dostępną stronę internetową zawierającą informacje dotyczące EIO, a także aktualne informacje dotyczące poszczególnych inicjatyw i ich statusu<sup>63</sup>. Na podstawie art. 9 rozporządzenia o EIO deklaracje poparcia mogą być podpisywane online lub w formie papierowej, przy czym, w świetle art. 10 rozporządzenia o EIO, dla celów zbierania deklaracji poparcia online Komisja tworzy i obsługuje centralny system zbierania deklaracji online, ale możliwe jest też zbieranie głosów poparcia za pośrednictwem indywidualnego systemu zbierania deklaracji online<sup>64</sup>. Te same wymogi stosuje się do celów weryfikacji głosów online i w formie papierowej przez tzw. odpowiedzialne państwo członkowskie, czyli państwo, które poświadcza, że deklaracje poparcia podpisane przez jego obywateli są zgodne z przepisami rozporządzenia o EIO<sup>65</sup>. Proces rejestracji zamyka przedłożenie EIO Komisji zarówno w wersji papierowej, jak i online<sup>66</sup>. Rozporządzenie o EIO nakłada również obowiązki dotyczące publikacji informacji o źródłach finansowania i wsparcia danej EIO między datą jej rejestracji a datą, w której inicjatywa zostanie przedłożona Komisji<sup>67</sup>. Mimo że trudno jest ocenić na obecnym etapie skuteczność omawianych nowych ram prawnych, warto zwrócić

<sup>59</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 października 2015 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Dz.Urz. UE 2015, C 355, s. 17-22).

<sup>60</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Dz.Urz. UE 2019, L 130, s. 55-81).

<sup>61</sup> Motyw 33 rozporządzenia o EIO.

<sup>62</sup> Zob. art. 4 rozporządzenia o EIO.

<sup>63</sup> Zob. art. 4 rozporządzenia o EIO.

<sup>64</sup> Zob. art. 11 rozporządzenia o EIO.

<sup>65</sup> Por. art. 12 i załącznik III rozporządzenia o EIO.

<sup>66</sup> Zob. art. 13 rozporządzenia o EIO.

<sup>67</sup> Motyw 29-30 oraz art. 17 rozporządzenia o EIO.

uwagę na fakt, że na przestrzeni lat EIO stała się stopniowo narzędziem e-demokracji prawnośrodowiskowej w prawie Unii<sup>68</sup>, jako że większość inicjatyw dotyczy szeroko rozumianej problematyki ochrony środowiska, walki ze zmianami klimatu, ochrony fauny i flory, ograniczenia stosowania pestycydów etc.<sup>69</sup>

### 3.2. Cyfryzacja istniejących i kształtowanie nowych instrumentów prawnych e-demokracji

Mając na uwadze innowacje technologiczne i przeniesienie debaty demokratycznej do przestrzeni internetowej, instrumenty prawne unijnej demokracji partycypacyjnej i przedstawicielskiej podlegają postępującej cyfryzacji.

Jednym z przejawów dyskusji o umocnieniu praw demokratycznych obywateli Unii jest postulat przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego w trybie zdalnym lub elektronicznym. W świetle art. 14 ust. 3 TUE w związku z art. 223 ust. 1 TFUE ogólne zasady wyborów do Parlamentu Europejskiego ustanawia prawo Unii, przy czym Parlament opracowuje projekt przepisów jednolitej procedury, a do Rady należy ustanowienie przepisów jednomyślnie w drodze specjalnej procedury ustawodawczej. Tryb wyborów do Parlamentu Europejskiego reguluje Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976 r.<sup>70</sup> zmieniony decyzją Rady 2018/994<sup>71</sup>. Z kolei warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania reguluje dyrektywa Rady 93/109/WE<sup>72</sup>. Jednak, na obecnym etapie rozwoju prawa Unii, w świetle orzecznictwa Trybunału, szczegółowe warunki przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego regulują nadal przepisy prawa

<sup>68</sup> A. Sikora, *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 2, s. 4-17.

<sup>69</sup> EIO prawnośrodowiskowe: „Stop Glyphosate and protect people and environment from toxic pesticides (ban on glyphosate, reform of the authorisation procedure for pesticides and setting binding reduction targets for pesticide use across the EU)”, „Right2Water (Water is a public good, not a commodity)”. Wśród najnowszych EIO: „The Saving Bees and Farmers Initiative (Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment)”, „Citizens Climate Initiative (Fast, a fair and effective solution to climate change)”, „A price for carbon to fight climate change”, „Ban Fossil Fuel Advertising and Sponsorship” oraz „Green Garden Roof Tops”.

<sup>70</sup> Dz.Urz. 1976, L 278, s. 5.

<sup>71</sup> Decyzja Rady (UE, Euratom) 2018/994 z dnia 13 lipca 2018 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (Dz.Urz. 1976, L 178, s. 1-3).

<sup>72</sup> Dyrektywa Rady 93/109 ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, co stanowić będzie okazję do otwarcia dyskusji o elektronicznym trybie głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

krajowego<sup>73</sup>. Zatem kształt procedury wyborczej, decyzja o trybie głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, w tym decyzja o przeprowadzeniu ich w formie e-głosowania, zdalnego głosowania etc., z czym łączy się odpowiedzialność za przebieg procesu i ważność wyborów, pozostawiona jest w gestii państw członkowskich. Na tym tle w kolejnych komunikatach Komisji i rezolucjach Parlamentu Europejskiego powraca postulat ułatwienia głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego poprzez głosowanie zdalne, rejestrację w spisie wyborców za pośrednictwem Internetu lub powszechne e-głosowanie<sup>74</sup>. Warto zwrócić uwagę w tym kontekście na najnowszy Program prac Komisji na rok 2021 i ujęty jako jeden z jej priorytetów tzw. nowy impuls dla demokracji europejskiej<sup>75</sup>. W ramach tej inicjatywy Komisja zobowiązała się do przedłożenia wniosku ustawodawczego na podstawie art. 22 TFUE w celu zmiany dyrektywy Rady 93/109, co stanowić będzie okazję do otwarcia dyskusji o elektronicznym trybie głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Cyfrowej transformacji uległy już jednak instrumenty prawne obywatelstwa europejskiego. Należy do nich prawo składania petycji do Parlamentu Europejskiego ustanowione na podstawie art. 20 ust. 2 list 2 oraz art. 277 TFUE i ujęte jako prawo podstawowe w art. 44 Karty praw podstawowych. Jak podkreślił Trybunał w sprawie *Schönberger*, prawo petycji to forma dialogu między obywatelami Unii a ich przedstawicielami w Parlamencie Europejskim<sup>76</sup>. Na podstawie art. 226 ust. 7 regulaminu Parlamentu Europejskiego petycje mogą być składane drogą pocztową lub za pośrednictwem portalu petycji udostępnionego na stronie internetowej Parlamentu<sup>77</sup>. Kolejnym przykładem są skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie art. 20 akapit 1 TFUE w związku z art. 24 TFUE akapit 3 TFUE

<sup>73</sup> Wyroki TS z 19.12.2019 r. C-502/19, Junqueras Vies, EU:C:2019:1115, pkt 69 oraz z 30.04.2009 r., C-393/07 i C-9/08, Włochy i Donnici przeciwko Parlamentowi, EU:C:2009:275, pkt 55-57, 60 i 67.

<sup>74</sup> Por. Komunikat Komisji Wzmocnienie praw obywateli w Unii demokratycznych zmian. Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2017 r., COM(2017) 30 final, pkt 1.3. Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania na temat obywatelstwa UE z 2017 r.: wzmocnienie praw obywateli w Unii demokratycznych zmian [2017/2069(INI)] (Dz.Urz. UE 2017, C 369, s. 11-21), pkt 23. Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie oceny wyborów europejskich [2020/2088(INI)], pkt 9 i 21.

<sup>75</sup> Komunikat Komisji Program prac Komisji na 2021 r., COM/2020/690 final, pkt 2.6 i Załącznik nr 1.

<sup>76</sup> Wyrok TS z 9.12.2014 r., C-261/13 P, Schönberger przeciwko Parlamentowi, EU:C:2014:2423, pkt 17.

<sup>77</sup> Art. 226 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, Dziewiąta kadencja Parlamentu: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18_EN.pdf) (7.02.2022). Zob. również portal petycji <https://www.europarl.europa.eu/petitions/en/home> (7.02.2022).

i art. 228 TFUE<sup>78</sup>. Skargi te dotyczyć mogą tylko przypadków nieprawidłowego administrowania instytucji Unii, organów lub jednostek organizacyjnych Unii z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości wykonującego funkcje sądowe. Na podstawie art. 2 decyzji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przyjmującej przepisy wykonawcze, skargi mogą wpływać na piśmie, zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej<sup>79</sup>. Warto też nadmienić publiczne konsultacje online<sup>80</sup>, które stanowią klasyczny etap przygotowania przez Komisję wniosków ustawodawczych. E-konsultacje pozostają jednak narzędziem skierowanym do wąskiej grupy specjalistów problematyki będącej przedmiotem inicjatywy ustawodawczej Komisji. W doktrynie zauważono zatem, że demokracja uczestnicząca na szczeblu Unii oznacza w rzeczywistości „demokrację stowarzyszeniową”. Krytyka cyfrowych procesów partycypacyjnych odnosi się w szczególności do przestrzeni cyfrowej zmonopolizowanej przez podmioty polityczne (partie, stowarzyszenia lub ruchy), co prowadzi do braku wystarczającego wysłuchania zwykłych obywateli<sup>81</sup>. W literaturze proponuje się zatem szereg usprawnień narzędzi e-demokracji<sup>82</sup>. E-przestrzeń łączy się zatem z problematyką przejrzystego lobbingu i coraz bardziej intensywnego oddziaływania różnego rodzaju organizacji na procesy decyzyjne w Unii. Warto zatem przywołać wspólny dla trzech instytucji UE elektroniczny Rejestr Przejrzystości (Transparency Register)<sup>83</sup> w celu zapewnienia przejrzystego i etycznego reprezentowania interesów grup społeczeństwa obywatelskiego<sup>84</sup>.

<sup>78</sup> Por. Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 marca 1994 r. (Dz.Urz. UE 1994, L 113, s. 15), zmieniona decyzjami z dnia 14 marca 2002 r. (Dz.Urz. UE 2002, L 92, s. 13) oraz z dnia 18 czerwca 2008 r. (Dz.Urz. UE 2008, L 189, s. 25).

<sup>79</sup> Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przyjmująca przepisy wykonawcze (Dz.Urz. UE 2006, C 321, s. 1-6). Zob. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/make-a-complaint> (7.02.2022).

<sup>80</sup> Koncepcja konsultacji online por. Komunikat Komisji „Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”, COM/2002/0704 final.

<sup>81</sup> R.Ø. Nielsen et al., *Options for Improving e-Participation at the EU Level* [w:] *European E-Democracy in Practice*, s. 329-359.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_en) (). Rejestr Przejrzystości opiera się na Kodeksie postępowania [https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=CODE\\_OF\\_CONDUCT](https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=CODE_OF_CONDUCT) (7.02.2022).

<sup>84</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/05/06/transparency-register-council-adopts-new-rules-making-registration-of-interest-representatives-mandatory/>; <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20210422IPR02617/parliament-approves-new-rules-for-a-common-mandatory-transparency-register> (7.02.2022).



Wśród nowych instrumentów unijnego *soft law*, będących próbą kształtowania cyfrowego wymiaru partycypacji demokratycznej<sup>85</sup>, warto wyróżnić tzw. Unijny kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji<sup>86</sup>. Jest to instrument o charakterze dobrowolnego porozumienia, którego sygnatariuszami są największe światowe platformy internetowe, wiodące portale społecznościowe, reklamodawcy i branża reklamowa, czyli również np. Facebook, Google, Twitter, Mozilla. Kodeks określa zasady postępowania w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się dezinformacji, w tym nakłada szereg zobowiązań na sygnatariuszy. Chociaż Kodeks nie zastępuje ani nie dokonuje wykładni obowiązujących istniejących ram prawnych, w szczególności Karty praw podstawowych, aktów prawnych regulujących ochronę danych osobowych<sup>87</sup>, ramy prawne usług społeczeństwa informacyjnego<sup>88</sup>, reklamę wprowadzającą w błąd<sup>89</sup>, to jednak stanowi istotny instrument gwarancyjny funkcjonowania demokratycznej e-debaty publicznej w Unii<sup>90</sup>. Kwestia dezinformacji nabrała szczególnej aktualności w kontekście pandemii COVID-19<sup>91</sup>. Pandemia wyraźnie pokazała, jak istotną rolę odgrywają w rozpowszechnianiu informacji oraz dezinformacji media społecznościowe<sup>92</sup>.

<sup>85</sup> Komisja zaproponowała definicję dezinformacji jako „możliwe do zweryfikowania nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje, tworzone, przedstawiane i rozpowszechniane w celu uzyskania korzyści gospodarczych lub wprowadzenia w błąd opinii publicznej, które mogą wyrządzić szkodę publiczną”, zob. Komunikat Komisji z 26.04.2018 r., „Zwalczanie dezinformacji w Internecie: podejście europejskie”, COM(2018) 236 final.

<sup>86</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation> (7.02.2022). Kodeks jest przedmiotem ciągłej ewaluacji i prób usprawnienia jego efektywności, zob. Commission Staff Working Document, Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas of further improvement, SWD (2020) 180 final. W tym duchu 26 maja 2021 r. Komisja opublikowała wskazówki, jak wzmocnić Kodeks postępowania w zakresie dezinformacji [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_2585](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2585) (7.07.2021).

<sup>87</sup> 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).

<sup>88</sup> Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) (Dz.Urz. UE 2000, L 178, s. 1-16).

<sup>89</sup> Dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej (Dz.Urz. UE 2006, L 376, s. 21-27).

<sup>90</sup> Por. Konkluzje Rady z 10 grudnia 2019 r. „Dodatkowe wysiłki na rzecz zwiększenia odporności i zwalczania zagrożeń hybrydowych”, ST 14972/19, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14972-2019-INIT/pl/pdf> (7.02.2022).

<sup>91</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/first-baseline-reports-fighting-covid-19-disinformation-monitoring-programme> (7.07.2021).

<sup>92</sup> E. Cirone, *Misinformation about COVID-19: Is the European Union Well Equipped to Fight the “Infodemic”?* [w:] *EU Law in Times of Pandemic*, D. Utrilla, A. Shabbir (ed.), Madrid 2021, s. 177-186.

Próba odpowiedzi zatem na aktualne wyzwania jest nowy wniosek Komisji w sprawie rozporządzenia regulującego jednolity rynek usług cyfrowych (DSA)<sup>93</sup>, którego celem jest stworzenie bezpieczniejszej i bardziej otwartej przestrzeni cyfrowej w świetle wartości, na których opiera się Unia.

#### 4. Podsumowanie

Problematyka e-demokracji przenika większość aktualnych dyskusji dotyczących rozwoju i przyszłości Unii, stanowi element kształtowania instrumentów prawnych demokracji w unijnym porządku prawnym, w tym zasad otwartości i przejrzystości, wiąże się ściśle z problematyką edukacji i dostępu do technologii informacyjnych, a także wybrzmiewa w kontekście poszanowania państwa prawnego przez pryzmat dostępu do informacji i gwarancji pluralizmu mediów krajowych. Transformacja cyfrowa stanowi wyzwanie dla szeroko rozumianej europejskiej kultury demokratycznej, ujmowanej nie tylko z perspektywy Unii, ale również z perspektywy porządków prawnych państw członkowskich. Proces ten wymaga zatem szeroko zakrojonych i innowacyjnych regulacji prawnych przy poszanowaniu wartości, na których opiera się Unia Europejska w rozumieniu art. 2 TUE.

#### Bibliografia

- Auer A., *European Citizens' Initiative, Article I-46.4*, „European Constitutional Law Review” 2005, vol. 1, iss. 1, s. 79-86, <https://doi.org/10.1017/S1574019605000799>.
- Barcz J., *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 16-25.
- Biernat S., *Obywatelstwo Unii Europejskiej [w:] System Prawa Unii Europejskiej, t. 1: Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Warszawa 2020.
- Brabham D.C., *Crowdsourcing as a Model for Problem Solving: An Introduction and Cases*, „Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies” 2008, vol. 14, iss. 1, s. 75-90, <https://doi.org/10.1177/1354856507084420>.
- Chandler D., Munday R., *A Dictionary of Social Media*, Oxford–New York 2016, <https://doi.org/10.1093/acref/9780191803093.001.0001>.

---

<sup>93</sup> Wniosek o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych) i zmieniające dyrektywę 2000/31/WE, COM/2020/825 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en> ( ).

- Cirone E., *Misinformation about COVID-19: Is the European Union Well Equipped to Fight the "Infodemic"?* [w:] *EU Law in Times of Pandemic*, D. Utrilla, A. Shabbir (ed.), Madrid 2021.
- Coleman S., Moss G., *Under Construction: The Field of Online Deliberation Research*, „Journal of Information Technology and Politics” 2012, vol. 9, iss. 1, s. 1-15, <https://doi.org/10.1080/19331681.2011.635957>.
- Cuesta-López V., *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, vol. 13, iss. 3, s. 257-269, <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702571>.
- Curtin D., *Private Interest Representation or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma for European Union Governance*, „Social and Legal Studies” 2003, vol. 12, iss. 1, s. 55-75, <https://doi.org/10.1177/096466390301200103>.
- Dougan M., *What Are We to Make of the Citizens' Initiative?*, „Common Market Law Review” 2011, vol. 48, iss. 6, s. 1807-1848.
- Hennen L., *E-Democracy and the European Public Sphere* [w:] *European E-Democracy in Practice*, L. Hennen, I. Korthagen, I. van Keulen, G. Aichholzer, R. Lindner, R.Ø. Nielsen (ed.), Cham 2020, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-27184-8>.
- Hennen L., Korthagen I., van Keulen I., Aichholzer G., Lindner R., Nielsen R.Ø., *Introduction* [w:] *European E-democracy in Practice*, L. Hennen, I. Korthagen, I. van Keulen, G. Aichholzer, R. Lindner, R.Ø. Nielsen (ed.), Cham 2020, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-27184-8>.
- Horyza J., *Europejska inicjatywa obywatelska – analiza wymogów formalnych rejestracji na przykładzie skargi na decyzję o odmowie rejestracji inicjatywy STOP TTIP*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 11, s. 26-34.
- Ivic S., *European Commission's Plan D for Democracy, Dialogue and Debate: The Path towards Deliberation?*, „Journal of Law and Conflict Resolution” 2011, vol. 3, iss. 2, s. 14-19.
- Kneurer M., *E-Democracy: A New Challenge for Measuring Democracy*, „International Political Science Review” 2016, vol. 37, iss. 5, s. 666-678, <https://doi.org/10.1177/0192512116657677>.
- Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J.A., *A Constitutional Perspective* [w:] *Oxford Principles of European Union Law*, R. Schütze, T. Tridimas (ed.), Oxford 2018, <https://doi.org/10.1093/oso/9780199533770.003.0005>.
- Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J.A., *The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice*, „International and Comparative Law Quarterly” 2013, vol. 62, iss. 2, s. 271-315, <https://doi.org/10.1017/S0020589313000080>.
- Lironi E., *Crowdsourcing EU Legislation. Harnessing the Power of Digital Democracy* [w:] *Citizen Participation in Democratic Europe. What Next for the EU?*, J. Organ, A. Alemanno (ed.), London–New York 2021.
- Mastenbroek E., de Waele H., *Fulfilling High Hopes? The Legitimacy Potential of the European Citizens' Initiative*, „Open Political Science” 2018, vol. 1, iss. 1, s. 75-92, <https://doi.org/10.1515/openps-2018-0004>.
- Nielsen R.Ø., Hennen L., Korthagen I., Aichholzer G., Lindner R., *Options for Improving e-Participation at the EU Level* [w:] *European E-Democracy in Practice*, L. Hennen, I. Korthagen, I. van Keulen, G. Aichholzer, R. Lindner, R.Ø. Nielsen (ed.), Cham 2020, [https://doi.org/10.1007/978-3-030-27184-8\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-030-27184-8_13).

- Palombella G., *Beyond Legality – Before Democracy: Rule of Law Caveats in the EU Two-Level System* [w:] *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, C. Closa, D. Kochenov (ed.), Cambridge 2016.
- Pernice I., *E-Government and e-Democracy: Overcoming Legitimacy Deficits in a Digital Europe?* [w:] *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis*, L. Papadopoulou, I. Pernice, J.H.H. Weiler (ed.), Baden-Baden 2018, <https://doi.org/10.5771/9783845297415-287>.
- Romito A.M., *Civil Society, Democracy and the European Citizens' Initiative: What's the Missing Link?*, „Studia Europejskie” 2018, nr 4, s. 235-250.
- Ronchi A.M., *Preface* [w:] *E-Democracy: Toward a New Model of (Inter)active Society*, A.M. Ronchi (ed.), Cham 2019, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-01596-1>.
- Sikora A., *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 2, s. 4-17.
- Sullivan L., Pierri P., Dutoit X., *WeMove Europe: Connecting Online and Offline Citizen Participation through the Stop Glyphosate ECI and Mini Publics* [w:] *Citizen Participation in Democratic Europe. What Next for the EU?*, J. Organ, A. Alemanno (ed.), London–New York 2021.
- van Dijk J.A.G.M., *Digital Democracy: Vision and Reality* [w:] *Public Administration in the Information Age: Revisited*, I. Snellen, M. Thaens, W. van de Donk (ed.), Amsterdam 2012.
- Vogiatzis N., *Between Discretion and Control: Reflections on the Institutional Position of the Commission within the European Citizens' Initiative Process*, „European Law Journal” 2017, vol. 23, iss. 3-4, s. 250–271, <https://doi.org/10.1111/eulj.12229>.
- Weiler J.H.H., *Dialogical Epilogue, On Chapter 12: Ingolf Pernice* [w:] *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis*, L. Papadopoulou, I. Pernice, J.H.H. Weiler (ed.), Baden-Baden 2018.
- Williams I., *E-Government, Yesterday, Today and in the Future* [w:] *E-Government: Perspectives, Challenges and Opportunities*, S. Anil (ed.), Hauppauge 2020.

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA<sup>1</sup>

## E-PROCUREMENT AND THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN PUBLIC PROCUREMENT IN THE EUROPEAN UNION

**ABSTRACT:** Public procurement is one of the areas of government activity where the process of electronization began early in this century. The creation of e-procurement promotes the effective implementation of the principle of transparency from the perspective of contractors, citizens and the internal market of the European Union. Free access to procurement documents equalizes the chances of economic operators in accordance with the principle of fair competition and allows for easier investigation of possible violations. Increased confidence in the public procurement system contributes to the development of competition on the internal market of the European Union. In addition, access to contract notices and the outcomes of tender procedures allows citizens to follow the process of spending public funds from the budget and to report possible objections to competent control bodies.

**KEYWORDS:** public procurement, e-procurement, the principle of transparency, procurement documents, electronization of procurement

**E-ZAMÓWIENIA A ZASADA PRZEJRZYŚĆCI W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH  
W UNII EUROPEJSKIEJ**

**ABSTRAKT:** Zamówienia publiczne są jednym z obszarów działania administracji, na którym proces elektronizacji rozpoczął się już na początku obecnego wieku. Stworzenie

---

<sup>1</sup> Dr Aleksandra Sołtysińska, Faculty of Law and Administration, Chair of European Law, Jagiellonian University in Kraków, <https://orcid.org/0000-0003-4211-229X>.

e-zamówień sprzyja efektywnej realizacji zasady przejrzystości z perspektywy wykonawców, obywateli oraz rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Swobodny dostęp do dokumentów zamówienia wyrównuje szanse wykonawców zgodnie z zasadą uczciwej konkurencji i pozwala na łatwiejsze śledzenie ewentualnych naruszeń prawa. Wzrost zaufania do systemu zamówień publicznych przyczynia się do rozwoju konkurencji na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Dodatkowo dostęp do ogłoszeń o zamówieniach oraz o wynikach procedur przetargowych pozwala obywatelom na śledzenie procesu wydatkowania środków publicznych z budżetu i zgłaszanie ewentualnych zastrzeżeń właściwym organom kontroli.

**SŁOWA KLUCZOWE:** zamówienia publiczne, e-zamówienia, zasada przejrzystości, dokumenty zamówienia, elektroniczna zamówienia

## 1. Introduction

Transparency is first and foremost a principle of public law empowering EU citizens to actively participate in the democratic community. EU law only touches on transparency without providing a uniform definition, and Member States enjoy a wide margin of discretion, resulting in different levels of protection and different legal solutions.<sup>2</sup> In public procurement, the principle of transparency promotes equal treatment of economic operators, fair competition and the opening of national markets. Transparent contracting behaviour is conducive to fighting corruption and spending public funds efficiently. Transparency is closely linked to increasing the role of democratic communities in the procurement process. Citizens and other stakeholders, such as taxpayers, have a legitimate interest in public procurement procedures being conducted in a sound manner and should be able to report possible violations of the law to the competent institutions.<sup>3</sup> An important role of the society in public procurement is related to the control of expenditures of public funds, which is facilitated by the transparency of tender procedures.<sup>4</sup>

The principle of transparency in public procurement can be considered from three perspectives:

- economic operators interested in participating in tenders;

---

<sup>2</sup> K.M. Halonen, *Many Faces of Transparency in Public Procurement* [in:] *Transparency in EU Procurement: Disclosure within Public Procurement and Public Contract Execution*, K.M. Halonen, R. Caranta, A. Sanchez Graells (eds), Cheltenham 2019, pp. 9-10.

<sup>3</sup> Recital 122 of the preamble to Directive 2014/24/EU.

<sup>4</sup> For more on the role of society in the process of control and efficiency of public procurement cf. C. Cravero, *Rethinking the Role of Civil Society in Public Procurement*, "European Procurement & Public Private Partnership Law Review" 2019, vol. 14, no. 1, p. 33.

- citizens who have an interest in the efficient spending of public funds from the budget and the elimination of corruption;
- the internal market, which is based on fair competition.

In the case of contractors, they have tools dedicated to them in the form of appeal procedures for eliminating violations found in the course of public procurement. The interest of citizens is usually realized by the competent national administrations in the field of control and monitoring of public procurement.

## 2. Principle of Transparency in Public Procurement Law

The principle of transparency was placed by the EU legislator among other fundamental principles in Article 18 (1) of Directive 2014/24/EU<sup>5</sup> stating that contracting authorities shall ensure equal and non-discriminatory treatment of economic operators and shall act in a transparent and proportionate manner. The principle of transparency is considered as a means to ensure that the above mentioned objectives are achieved in public procurement and as a source of certain obligations for contracting authorities. The principle of transparency should apply not only at the stage of the procurement procedure, but also during the performance of the public contract.<sup>6</sup>

The principle of transparency is distinguished in the literature from the principle of openness.<sup>7</sup> Openness of the procedure guarantees unrestricted access to information about the course of the procedure and its outcome, which is embodied primarily in the contracting authorities' information obligations. The principle of transparency, on the other hand, requires that tender procedures be based on clear, unambiguous and

---

<sup>5</sup> Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, OJ L 94, 28.3.2014, pp. 65-242. Similarly, Article 36 of Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC, OJ L 94, 28.3.2014, pp. 243-374, Article 3 of Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, OJ L 94, 28.3.2014, pp. 1-64, and Article 4 of Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of 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 defense and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, OJ L 216, 20.8.2009, p. 76-136.

<sup>6</sup> The Court of Justice verdict of 29.04.2004 in Case C-496/99 P, *Commission v CAS Succhi di Frutta*, ECLI:EU:C:2004:236.

<sup>7</sup> For more on the principle of transparency and openness cf. A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj, *Zasady jawności i przejrzystości w procesie udzielania zamówienia publicznego: wybrane zagadnienia*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2019, no. 1, pp. 3-21.

understandable conditions, guaranteeing equal treatment of economic operators and fair competition. The principle of transparency covers the principle of openness, as it concerns the ability to follow the contracting authority's decision-making process. The principle of openness can also be understood as a principle derived from the principle of transparency. The principle of openness is expressed in ensuring equal access to basic contract-related information, including access to the tenders submitted by economic operators. Equal access to information means an obligation on the contracting authority to make the same information available in the same manner at the same time. The extent of the information made available must allow the participants in the procedure to verify the contracting authorities' decisions related to the procedure. Openness of the public procurement process thus includes openness of the procedure conducted by the contracting authority, openness of tenders submitted in the procedure, and openness of public contracts. The principle of transparency in turn comes from the principle of equal treatment and non-discrimination.<sup>8</sup>

In the C-324/98, *Teleaustria*<sup>9</sup> and C-458/03, *Parking Brixen*<sup>10</sup> verdicts, the Court of Justice drew attention to the obligation of transparency, which should consist in ensuring “a sufficient level of publicity to enable the services market to be open to competition and to check the impartiality of the tendering procedures.”

The Procurement Directives focus on implementing the principle of transparency in a pro-active approach by providing legal solutions on how to publish notices and how to communicate effectively with economic operators. Transparency obligations arise in the award and performance phases of public procurement in the context of modifications to public contracts. The Procurement Directives harmonise rules on the publication and content of prior information notices,<sup>11</sup> contract<sup>12</sup> and award notices,<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> The Court of Justice verdicts: of 19.12.2018 in Case C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust, Coopservice Soc. coop. Arl*, ECLI:EU:C:2018:1034; of 17.12.2015 in Joined Cases C-25/14 and C-26/14, *UNIS and Beaudout Père and Fils*, ECLI:EU:C:2015:821.

<sup>9</sup> The Court of Justice verdict of 7.12.2000 in Case C-324/98, *Telaustria i Telefonadress*, ECLI:EU:C:2000:669.

<sup>10</sup> The Court of Justice verdict of 13.10.2005 in Case C-458/03, *Parkin Brixen GmbH*, ECLI:EU:C:2005:605.

<sup>11</sup> Article 48 of Directive 2014/24/EU, Articles 67 and 68 of Directive 2014/25/EU on periodic information notices and notices on the existence of a qualification system, and Article 30 of Directive 2009/81/EC, which independently regulates notices in the defense and security sector.

<sup>12</sup> Article 49 of Directive 2014/24/EU, Article 69 of Directive 2014/25/EU, Article 31 of Directive 2014/23/EU.

<sup>13</sup> Article 50 of Directive 2014/24/EU, Article 70 of Directive 2014/25/EU, Article 32 of Directive 2014/23/EU.



electronic availability of contract documents,<sup>14</sup> information for candidates and tenderers on decisions taken in the course of a procurement procedure,<sup>15</sup> the content of tender documents on award criteria,<sup>16</sup> the advertising of certain modifications of procurement contracts<sup>17</sup> and the storage of and access to high-value procurement contracts.<sup>18</sup> Publicly and easily accessible information on the rules applicable to a given tender procedure allows interested economic operators to assess whether there is an infringement of the law in the proposed selection criteria and in the selection of the most advantageous tender that can be corrected at an early stage of the tender procedure. Publication of procurement notices is particularly important when a non-competitive procedure is selected, when other potentially interested economic operators can assess the legality of the choice of such a method for concluding a public contract.<sup>19</sup> On the other hand, notices of contract modifications allow interested economic operators to learn about the fact and content of the modifications made, and to consider whether there has been an unlawful direct award of a contract, which constitutes grounds for seeking review to declare the modification ineffective. Contracting authorities that have made modifications to a public contract involving additional contracts and changes to the public contract due to unforeseen circumstances should publish the relevant notices in the EU Official Journal. It is not clear why the EU legislature decided to limit the disclosure requirements to only two cases of public contract modification. The lack of an obligation to provide information in the case of a modification made in accordance with a review clause in the contract makes it difficult for interested economic operators to check whether the modification complies with the provisions of the public contract, and ensure that the modification does not change its general nature. The EU legislator did not specify a deadline for publication of a public contract modification notice. In the absence of relevant domestic regulations, it seems that, in line with the transparency principle, publication should be made promptly.

---

<sup>14</sup> Article 53 of Directive 2014/24/EU, Article 73 of Directive 2014/25/EU, Article 34 of Directive 2014/23/EU.

<sup>15</sup> Article 55 of Directive 2014/24/EU, Article 75 of Directive 2014/25/EU, Article 35 of Directive 2009/81/EC, Article 40 of Directive 2014/23/EU.

<sup>16</sup> Article 67(5) of Directive 2014/24/EU, Article 82(5) of Directive 2014/25/EU.

<sup>17</sup> Article 72 of Directive 2014/24/EU, Article 89 of Directive 2014/25/EU, Article 43 of Directive 2014/23/EU.

<sup>18</sup> Article 83(6) of Directive 2014/24/EU, Article 99(5) of Directive 2014/25/EU.

<sup>19</sup> E. Plas, *Amendments to Public Contracts: In Search of a Sufficient Degree of Transparency*, "Public Procurement Law Review" 2021, no. 1, p. 16.

### 3. Concept and Development of E-Procurement

The widespread use of electronic means in the procedures for awarding public contracts results from the strategy introduced in the European Union to implement the concept of e-procurement - one of the elements of computerization of administration and public activity. The electronization of activities and procedures improves and speeds up the process of settling issues and providing public services, improves their quality, and at the same time reduces bureaucratic burdens, while ensuring universal access to information.<sup>20</sup>

The computerization of public procurement, like practically all other areas of the economy and even life, has been progressing since the beginning of the Internet, and even without the intervention of the EU lawmakers it had to become a reality sooner or later. Widespread access to the Internet and the associated savings in transportation, correspondence and other technical costs of conducting proceedings create new opportunities for businesses, which can focus more on providing services, supplies and construction works being at the core of their business.

The electronization of public procurement has become an integral part of the ongoing program of computerization of the EU Member States. Among the benefits, the most commonly cited are increased and broader access to public procurement for economic operators, including small and medium-sized enterprises, increased competition in public procurement, easier communication, savings, increased efficiency of procedures, de-formalization of procurement, and increased transparency in spending public funds. Changes in legislation should therefore correspond to technological development and encourage member states to implement modern solutions.

Electronic public procurement (e-procurement) is the term used to describe public contracts where the activities of the contracting authority and economic operators are performed fully or mostly by electronic means, in part or in all phases of a public procurement procedure.

Two basic parts of electronic procurement process can be distinguished: the pre-awarding phase and the post-awarding phase. The pre-awarding phase includes:

- a) e-Sourcing, which means all activities conducted by the contracting authority or entity aimed at the preparation of a call;
- b) e-Noticing, which means that calls for tenders are published in electronic format in the relevant Official Journal and on contracting authorities' web-

---

<sup>20</sup> R. Szostak, *Zagadnienia ogólne* [in:] *Informatyzacja procedur udzielania zamówień publicznych*, R. Szostak (ed.), Warszawa 2018, p. 1.

sites; the access to tender documents and specifications should be provided electronically and in a non-discriminatory way;

- c) e-Tendering includes two sub-phases: e-Access and e-Submission - the former means electronic access to procurement documents and specifications and making them available for download, the latter is the submission of offers in electronic format to the contracting authority; tenders should be received, accepted and processed in accordance with the legal requirements.

Post-awarding phase includes:

- a) e-Awarding and e-Evaluation – the electronic tenders received by the contracting authority are opened and evaluated in accordance with legal regulations;
- b) e-Contract – the contracting authority and the winning tenderer use electronic means for conclusion, enactment and monitoring of a contract;
- c) e-Order – the contracting authority prepares an electronic order that is issued and accepted by the contractor;
- d) e-Invoicing – invoices in electronic format are prepared by the contractor and delivered to the contracting authority;
- e) e-Payment – contracting authorities pay for the ordered goods, services or works using electronic methods.<sup>21</sup>

The full computerization of public procurement procedures is the result of previous preparatory acts. Already in the 1990s, the European Commission called on Member States to help realise the potential of e-procurement and took steps to promote electronic tools in public procurement by preparing the SIMAP project.<sup>22</sup> Further initiatives followed the revision of public procurement law in the European Union and coincided with the adoption of new directives in 2004 - the EU legislator for the first time explicitly addressed the permissibility of using electronic means in the process of awarding public contracts and communicating with economic operators. The contracting authority gained the right to choose the means of communication, about which it was obliged to notify the economic operators in the contract documents. Over time, the intention to use electronic means for public procurement was reaffirmed in

<sup>21</sup> E. Prałat, *Public E-Procurement Tools in European Union* [in:] “Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, no. 2, Rzeszów 2019, pp. 190-191, [https://www.ur.edu.pl/storage/file/core\\_files/2019/7/29/4183687e71c80b9b5efdf96d7867d720/tekst%2014%20Ewa%20Pra%C5%82at.pdf](https://www.ur.edu.pl/storage/file/core_files/2019/7/29/4183687e71c80b9b5efdf96d7867d720/tekst%2014%20Ewa%20Pra%C5%82at.pdf) (31.01.2022).

<sup>22</sup> S. Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, London 2018, pp. 604-605, Communication from the European Commission, Public Procurement in the European Union, 11.3.1998, COM (98) 143.

the strategy contained in the European Commission communication “Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.”<sup>23</sup>

Important documents that determined the current shape of the EU regulations in the field of public procurement were the European Parliament resolution of 25 October 2011 on the modernization of public procurement<sup>24</sup> and the European Commission Communication of 20 April 2012, “A strategy for e-procurement.”<sup>25</sup> Implementation of actions planned in the latter document was summarised in the European Commission Communication of 26 June 2013, “Comprehensive e-procurement as a means of modernising public administration.”<sup>26</sup> In the European Commission’s view, the move to complex e-procurement could generate significant savings and provide a boost to the economy by opening up the internal market and fostering innovation. The main objective of these Communications was therefore to drive the full transformation to e-procurement in the European Union. The 2014 Procurement Directives represent an important step towards full computerization of public procurement, introducing as a principle the use of electronic means of communication with economic operators.<sup>27</sup>

#### **4. E-Procurement for Transparency under Directive 2014/24/EU**

The process of computerization of public procurement included in Directive 2014/24/EU promotes the dissemination of information about tenders organized by contracting authorities, which is intended to translate into increased interest among economic operators and to foster competition. The EU legislator pointed out in recital 52 of the preamble to Directive 2014/24/EU that the use of electronic means of communication and information can improve the efficiency and transparency of the public procure-

---

<sup>23</sup> COM (2010) 2020.

<sup>24</sup> 2011/2048(INI).

<sup>25</sup> COM (2012) 179.

<sup>26</sup> COM (2013) 453.

<sup>27</sup> The deadline for the implementation of the 2014 Procurement Directives was 18 April 2016, but due to the extent of the changes necessary in each Member State, the different level of experience and technological advancement, as well as the need for contracting authorities to prepare mentally for the technological change, the possibility was provided to postpone the basic deadline for central purchasing bodies until 18 April 2017 at the latest, and for all other contracting authorities until 18 October 2018. During the 2014 legislative process, however, the provisions of Directive 2009/81/EC were not modernized.

ment process by significantly increasing the opportunities for economic operators to participate in procurement procedures across the internal market.<sup>28</sup>

In light of the provisions of Directive 2014/24/EU, the use of electronic means has become a necessity, and communication by electronic tools is an obligation for contracting authorities and applies to all stages of the procurement procedure. Having regard to recital 52 of the preamble to Directive 2014/24/EU, it can be concluded that only activities undertaken by contracting authorities after the award of the public contract and within the framework of internal communication inside the contracting authority are not covered by the obligation to use electronic tools. Directive 2014/24/EU also does not oblige contracting authorities to process tenders electronically or make electronic evaluation or automated processing mandatory.<sup>29</sup>

The process of computerization of public procurement should take place in accordance with the basic principles: equal treatment of economic operators, transparency, fair competition and proportionality. The EU legislator in Article 22(1) and recital 53 of preamble to Directive 2014/24/EU emphasized that contracting authorities should use electronic means of communication that are non-discriminatory, generally available and interoperable with widely used ICT products and that do not restrict economic operators' access to the public contract award procedure. Such means should also take due account of accessibility for persons with disabilities. In the background of the principle of equal treatment of economic operators in the context of the use of electronic means, the question sometimes arises whether Directive 2014/24/EU has introduced higher non-discrimination standards than those provided for in the Treaty on the Functioning of the EU.<sup>30</sup>

The EU legislator has also pointed out that electronic means of communication are particularly suitable to support centralized purchasing practices and tools because of the possibilities they offer for re-use and automatic processing of data and for minimizing information and transaction costs. Therefore, the use of such electronic means of communication by central purchasing bodies should be made mandatory as a matter of priority, while facilitating the convergence of practices across the Union.<sup>31</sup>

The term "electronic means" is defined in Article 2 (1) (19) of Directive 2014/24/EU and refers to electronic equipment for the processing (including digital compres-

---

<sup>28</sup> R. Bickerstaff, *E-Procurement Under the New EU Procurement Directives*, "Public Procurement Law Review" 2014, no. 3, pp. 134-147.

<sup>29</sup> A. Sołtysińska, *Informatyzacja zamówień publicznych w świetle regulacji unijnych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2019, no. 4, pp. 3-18.

<sup>30</sup> S. Arrowsmith, *The Law of Public...*, pp. 619-620.

<sup>31</sup> Recital 72 of preamble to Directive 2014/24/EU.

sion) and storage of data which is transmitted, conveyed and received by wire, by radio, by optical or other electromagnetic means. Any information transmitted by electronic means is at the same time transmitted in writing - in light of the definition of the terms “written” and “in writing” included in Article 2 (1) (18) of Directive 2014/24/EU. The EU legislature has assumed that any expression consisting of words or figures that can be read, reproduced and then passed on, including information sent and stored by electronic means, constitutes a “written” form within the meaning of Directive 2014/24/EU.

According to Article 22 (1) of Directive 2014/24/EU, Member States shall ensure that the tools and devices to be used for communicating by electronic means, as well as their technical characteristics, shall be non-discriminatory, generally available and interoperable with the ICT products in general use and shall not restrict economic operators’ access to the procurement procedure. In Annex IV to Directive 2014/24/EU, the EU legislator has set out requirements for standards relating to tools and devices for the electronic receipt of tenders, requests to participate, plans and projects in competitions. The tools and devices in question should guarantee that:

- a) the exact time and dates for receipt of documents sent by contractors can be precisely determined;
- b) it may be reasonably ensured that, before the time limits laid down, no-one can gain access to data transmitted under these requirements;
- c) only authorised persons may set or change the dates for opening data transmitted;
- d) during the various stages of the procurement procedure or of the contest, access to all or part of the data submitted must be possible for authorised persons only;
- e) only authorised persons may provide access to the data submitted and only after the date specified;
- f) data received and opened in accordance with these requirements must remain accessible only to persons authorized to examine them;
- g) if the access prohibitions or conditions referred to above are violated or their violation is attempted, it is practicable to ensure that such violations or attempts are clearly detectable.

Additionally, economic operators should have access to information on the specifications for electronic submission of tenders and requests for tenders, including encryption and time-stamping.

In recital 57 of the preamble to Directive 2014/24/EU, the EU legislator pointed out the proportionality of the standards: before determining the level of security required for electronic means of communication to be used in the various stages of a public procurement procedure, Member States and contracting authorities should

assess the proportionality between the requirements to ensure the reliable and correct identification of the senders of a given message and the integrity of its content and the risk of problems arising, such as in situations where messages are sent by a different sender than previously indicated. For example, a different level of security is required for an email requesting confirmation of the exact address of a briefing, and a different level of security is required for the bid itself, which is binding on the contractor.<sup>32</sup>

According to the wording of Article 53 of Directive 2014/24/EU, contracting authorities shall provide unrestricted, full, direct and free access to procurement documents by electronic means. The obligation to make the documents available shall be updated from the date of publication of the contract notice in the EU Official Journal or from the date on which the invitation to confirm interest is sent. The address of the website on which the contract documents are available shall be provided by the contracting authority when publishing the notice or sending the invitation to participate in the tender.

The term “procurement documents” is defined very broadly in Article 2(1)(13) of Directive 2014/24/EU and includes all documents that the contracting authority has produced in the course of the procurement procedure and documents to which the contracting authority refers when describing particular elements of the tender procedure. The cited provision contains an open catalogue of such exemplary contract documents, which include, among others, the contract notice, technical specifications, descriptive document, proposed terms and conditions of a public contract, formats for the presentation of documents by economic operators, and information on applicable obligations. Procurement documents under this definition will not be documents originating directly from the economic operator. In recital 58 of the preamble to Directive 2014/24/EU, the EU legislature clearly distinguishes procurement documents from requests to participate and tenders, which are drawn up by economic operators.

Taking into account the scope of documents covered by the above definition, it should be concluded that the contracting authority is obliged to make available in electronic form all documents related to the contract being conducted, including, in addition to those listed in the definition, also other supporting documents produced by the contracting authority (market research, estimation of the contract value) or documents that were produced at its request (such as expert reports and opinions) if they served to describe or specify the elements of the contract, as well as those to which it refers. Documents should be made available in electronic form, but this does not

---

<sup>32</sup> A. Sołtysińska, *Informatyzacja zamówień publicznych...*, pp. 3-18.

oblige contracting authorities to produce all documents in this form. Those created in written (paper) form should be made available in scanned form.<sup>33</sup>

The analysed provision of Article 53 of Directive 2014/24/EU reinforces the application of the principle of equal treatment by ensuring that economic operators have equal access to the procurement documents - at the same time and in the same way. The use of electronic means of communication guarantees equal treatment of economic operators regardless of the Member State in which they are established. This means that the contracting authority is required to provide unrestricted access to all procurement documents, both during awarding and after the performance of a public contract. It is therefore unacceptable for the contracting authority to impose any restrictions in this regard.

The contracting authority must provide IT tools appropriate to the requirements, including hardware, software, and Internet bandwidth, in both directions, that is, from the contracting authority and to the contracting authority. It will be advisable to provide standardized tools to support this process, as well as to tailor them appropriately to the scope and type of orders executed by the ordering party. If a contracting authority carries out or can carry out large construction contracts, which as a rule require access to documents of significant size, it should take into account the fact that making them available via a standard website may prove to be insufficient, if only because of data transmission limitations for an Internet connection. For certain types of procurement, contracting authorities must also take into account the need to provide simultaneous access to a greater number of documents to a very large number of interested parties. Failure to provide such functionalities at the technical layer may lead to a situation where access to the specification is restricted to a part of potential interested parties. Such a situation may therefore be interpreted as a violation of the principles set out in Article 53 of Directive 2014/24/EU, including in particular the principle of both unrestricted and full access to procurement documents.

Taking into account the possibility of supplementing the contract documents, the deadline for making them available may in practice be later than that indicated in Article 53 of Directive 2014/24/EU. The contracting authority is obliged to make available all procurement documents which have been drawn up and exist on the date of the contract notice or the invitation to participate in the tender.

The provisions of Directive 2014/24/EU provide for certain derogations from the obligation to use electronic means for submitting tenders and making contract documents available, provided that this is justified by the specific nature of the subject

---

<sup>33</sup> *Ibidem.*



matter of the public contract, copyright, technical requirements or those relating to data confidentiality. In that case, communication shall be by post or a combination of postal or other appropriate means and electronic means. In accordance with the wording of the second subparagraph of Article 22(1) and the second subparagraph of Article 53(1) of Directive 2014/24/EU, contracting authorities are not obliged to require electronic means of communication for the submission of tenders or to provide unrestricted, full, direct and free access by electronic means to certain contract documents in the following cases:

- a) where, due to the specialised nature of the contract, the use of electronic means of communication would require particular tools, devices or file formats that are not generally available or supported by generally available applications;
- b) when applications for handling file formats that are suitable for describing tenders use file formats that cannot be handled by other generally available applications or are covered by a proprietary licensing system and cannot be made available for downloading or remote use by the contracting authority;
- c) where the use of electronic means of communication would require specialized office equipment that is not generally available to contracting authorities;
- d) where the procurement documents require the submission of a physical or scale model which cannot be communicated by electronic means;
- e) where, for reasons of extreme sensitivity, the information requires such a high level of protection that it cannot be adequately ensured by using electronic tools generally available to economic operators or provided by the contracting authorities.

In the cases described, contracting authorities may indicate in the contract notice or invitation to tender that the procurement documents concerned will be transmitted by means other than electronic. In such a case, the deadline for submission of tenders shall be extended by five days. An extension of the time limit for receipt of tenders shall not apply in cases of duly justified urgency referred to in:

- a) the open procedure under Article 27 (3) of Directive 2014/24/EU,
- b) the restricted procedure under Article 28 (6) of Directive 2014/24/EU,
- c) competitive procedure with negotiation under Article 29 (1) of Directive 2014/24/EU.

On a similar basis, the time limit for the submission of tenders shall be extended if contracting authorities decide to impose requirements on economic operators aimed at protecting the confidential nature of the information which the tender organiser makes available during the procurement procedure. If unrestricted, full, direct and free

access by electronic means to certain procurement documents cannot be ensured, when the need arises to protect the confidential nature of the information made available, the contracting authorities shall indicate in the notice or in the invitation to tender which measures to protect the confidential nature of the information they require and how to access those documents.

It is accepted in the literature that the restriction in Article 53 of Directive 2014/24/EU applies only to the media used - instead of electronic means enabling documents to be downloaded from a website, the contracting authority makes the procurement documents available by other means. However, the contracting authority should provide unrestricted, full, direct and free access to the contract documents. Direct access does not preclude requirements for simple registration or log-in.<sup>34</sup>

The Commission is empowered, by adopting a delegated act, to amend the list set out in points (a) to (d) of Article 22 (1) of Directive 2014/24/EU where technological developments make further exceptions to the use of electronic means of communication inappropriate or, in exceptional situations, where new exemptions are necessary due to technological developments.

One of the important elements of the process of computerization of public procurement is the creation of publicly available databases and the promotion of the use of existing databases.<sup>35</sup> Contracting authorities and economic operators can use the information gathered in the online repository of certificates e-Certis. The e-Certis database is a free guide to the different types of documents and certificates that are required from economic operators when tendering for public contracts in all EU countries. It has been developed and made available by the European Commission as a tool to assist both economic operators and contracting authorities in identifying which information is required or submitted during a procurement procedure. The information contained in the e-Certis platform is not legally binding. Article 61 of Directive 2014/24/EU requires Member States to keep the information on certificates and other types of documentary evidence entered into e-Certis up to date. Contracting authorities have been obliged to require in the first place the types of attestations or documentary evidence that are covered by e-Certis. On the other hand, the European Commission's task is to make available all language versions of the Single European Procurement Document.

Due to the fact that the information contained in the e-Certis platform is only of informational nature, system failures and inability to verify documents are not excluded

---

<sup>34</sup> S. Arrowsmith, *The Law of Public...*, p. 615.

<sup>35</sup> A. Sołtysińska, *Informatyzacja zamówień publicznych...*, pp. 3-18.

- the role that e-Certis actually plays in the public procurement system is not as big as its potential might suggest. Despite the obligation to update the data, arising from the content of Article 61 of Directive 2014/24/EU, the transmitted model certificates are only a source of information about the law and practice of Member State.<sup>36</sup>

One of the manifestations of reducing bureaucratization in public procurement is the obligation of contracting authorities to directly use databases containing the information necessary to determine the personal situation of economic operators. According to the wording of Article 59 (5) of Directive 2014/24/EU, economic operators are not obliged to provide documents if the contracting authority is able to obtain certificates or relevant information directly through a free national database in any Member State (i.e. a national procurement register, a business register or a prequalification system).

In order to make effective use of existing databases, Member States were required to:

- a) make the databases available under the same conditions to contracting authorities from other Member States;
- b) make available and update in e-Certis a comprehensive list of databases containing the relevant information on economic operators which can be accessed by contracting authorities from other Member States.

## 5. Conclusion remarks

The development of e-procurement is not without difficulties due to technical problems or issues that could not initially be foreseen. Problems of technical nature arise from the need to provide standards for access, storage and transmission of documents. Issues that were initially overlooked relate to the difficulty of proving that an action has been carried out in an IT system, especially when, for technical reasons, the e-procurement platform crashes or does not function properly. For example, it may be difficult for a contractor to prove that it submitted a bid by the required deadline if its transmission is delayed for technical reasons.

However, irrespective of the difficulties accompanying the development of e-procurement, it has to be concluded that electronic means of communication support the effective functioning of the principle of transparency. From the perspective of contractors, the use of procurement platforms allows for a better tracking of the course of the tender and for easy access to all documents prepared by the contracting authority and

---

<sup>36</sup> B. Nuzzo, *Urzędowe ogłoszenia, repozytoria i sprawozdania* [in:] *Informatyzacja procedur udzielania zamówień publicznych*, R. Szostak (ed.), Warszawa 2018, pp. 151-155.

submitted by competitors. Access to documents is free of charge and takes place on equal terms. The obligation to post procurement documents on contracting authorities' websites allows economic operators to continuously check tender proposals of interest to them and plan their business activities. From the perspective of citizens, open access to information, which is not tied to the need to individually apply for particular documents, makes it easier to follow the process of spending money from the budget and implement public tasks. In this context, the proposal to impose an obligation on Member States to create and maintain a list of concluded public contracts and their modifications remains relevant. From a single market perspective, e-procurement promotes transparency and thus encourages economic operators to participate in tenders in other Member States. The open and transparent access to information that electronic means generate also allows easier obtaining of data for research, statistics and development plans. Publication of decisions of national review bodies on their websites makes it possible to follow trends in case law, to develop sound practices for contracting authorities and economic operators, and to harmonise interpretation. Access to official repositories makes it easier for contracting authorities and national review bodies to verify documents submitted by economic operators.

## Bibliography

- Arrowsmith S., *The Law of Public and Utilities Procurement*, vol. 2, London 2018.
- Bickerstaff R., *E-Procurement Under the New EU Procurement*, "Public Procurement Law Review" 2014, no. 3, pp. 134-147.
- Cravero C., *Rethinking the Role of Civil Society in Public Procurement*, "European Procurement & Public Private Partnership Law Review" 2019, vol. 14, no. 1, pp. 30-42, <https://doi.org/10.21552/epppl/2019/1/6>.
- Halonen K.M., *Many Faces of Transparency in Public Procurement* [in:] *Transparency in EU Procurement: Disclosure within Public Procurement and Public Contract Execution*, K.M. Halonen, R. Caranta and A. Sanchez Graells (eds), Cheltenham 2019, pp. 8-33, <https://doi.org/10.4337/9781788975674>.
- Nuzzo B., *Urzędowe ogłoszenia, repozytoria i sprawozdania* [in:] *Informatyzacja procedur udzielania zamówień publicznych*, R. Szostak (ed.), Warszawa 2018, pp. 141-168.
- Plas E., *Amendments to Public Contracts: In Search of a Sufficient Degree of Transparency*, "Public Procurement Law Review" 2021, no. 1, pp. 1-28.
- Prałat E., *Public E-Procurement Tools in European Union*, "Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2019, z. 58(2), pp. 188-197, <https://doi.org/10.15584/nsawg.2019.2.14>.
- Sołtysińska A., *Informatyzacja zamówień publicznych w świetle regulacji unijnych*, "Prawo Zamówień Publicznych" 2019, no. 4, pp. 3-18.

- Sołtysińska A., Talago-Sławoj H., *Zasady jawności i przejrzystości w procesie udzielania zamówienia publicznego: wybrane zagadnienia*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2019, no. 1, pp. 3-21.
- Szostak R., *Zagadnienia ogólne* [in:] *Informatyzacja procedur udzielania zamówień publicznych*, R. Szostak (ed.), Warszawa 2018, pp. 1-94.



RENATA ŚLIWA<sup>1</sup>

## REGULATORY IMPACT ASSESSMENT – RETROSPECT PREVIEW, PURPOSE, CONSEQUENCES. TOWARD E-RIA

**ABSTRACT:** The complexity and dynamism of management of enormous amount of information, analytical methods and human capital resources toward informing regulatory decisions always entails the question whether or not the costs of the regulatory process exceed its benefits. What were the premises to deepen the analysis upon the entanglement of regulatory aims? Are the results straightforward or even predictable within the contingencies? The main research question of the paper boils down to the following: does the regulatory impact assessment as a tool toward agile regulation, and then better regulatory governance, incorporate the potential to stimulate the effectiveness of economic ecosystem?

The paper aims to emphasize the essence of economic analysis of regulation, drawing on the analysis of the secondary data and the case studies (e-RIA in Korea) on implementation of regulatory impact assessment.

**KEYWORDS:** economic analysis of regulation, better regulation initiative, regulatory impact assessment, e-RIA

**OCENA SKUTKÓW REGULACJI – RETROSPEKTYWNY PODGLĄD, CEL, KONSEKWENCJE.  
W KIERUNKU E-RIA**

**ABSTRAKT:** Złożoność i dynamizm zarządzania ogromną ilością informacji, metod analitycznych, zasobów kapitału ludzkiego w celu informowania o decyzjach regu-

---

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

lacyjnych zawsze pociąga za sobą pytanie, czy koszty procesu regulacyjnego nie przewyższają korzyści z niego płynących. Jakie były przesłanki do pogłębienia analizy celów regulacyjnych? Czy wyniki są jednoznaczne i przewidywalne w ramach danych uwarunkowań? Główne pytanie badawcze artykułu sprowadza się do następującego pytania: czy ocena skutków regulacji jako narzędzie służące sprawnej regulacji, a następnie lepszemu łaadowi regulacyjnemu, zawiera w sobie potencjał stymulowania efektywności ekosystemu gospodarczego.

Artykuł ma na celu podkreślenie istoty ekonomicznej analizy regulacji, wykorzystując analizę danych wtórnych oraz studia przypadków (e-RIA w Korei) dotyczące wdrażania oceny skutków regulacji.

**SŁOWA KLUCZOWE:** ekonomiczna analiza regulacji, inicjatywa na rzecz lepszych uregulowań prawnych, ocena skutków regulacji, e-RIA

## 1. Introduction

The perception of regulation can be learned through the concept of leverage applied by governments to support social well-being. Failure to design regulation appropriately results in the departure from the regulatory objectives. Not only does this render regulations potentially impotent or detrimental to society, but it also raises concerns about trust in governments to help manage societal problems.

Introducing regulatory reforms and maintaining their momentum is critical to achieving measurable results and supporting sustainable and inclusive growth, increasing productivity, and encouraging innovation.

The introduction and strengthening of regulatory reforms by governments are fundamentally intended to contribute to increased investment, productivity, job creation, and greater prosperity. These efforts translate into strengthening the work of regulatory institutions that have already been established, as well as new initiatives (it is important in this process to maintain continuity in the reforms underway), involving not only central government agencies in the reforms but also other institutions, such as advisory groups and independent bodies that are tasked with addressing specific problems and have so far produced satisfactory results. A special role is assigned to prioritizing certain strategically sensitive areas of growth such as freeing the small and medium-sized enterprise (SME) sector from regulatory burdens.

As outlined by OECD, regulation, meant as “laws, formal and informal orders, subordinate rules, administrative formalities, rules issued by non-governmental or



self-regulatory bodies to whom governments have delegated regulatory powers,”<sup>2</sup> embodies a variety of mechanisms to influence the behavior of enterprises and citizens. Regulation usually encompasses defining rules, standard-setting – information-gathering – behavior modification or rule-setting, monitoring, promoting compliance, steering, sustained and focused controlling. Global environment that is becoming increasingly interconnected, dynamic, and complex has never before called so much for comprehend regulatory assessment.

The current Covid-19 pandemic-driven crisis results in an even more pressing need to rethink the approach of policy makers to regulatory policy and regulatory governance issues toward more holistic and more competitiveness-focused approach.<sup>3</sup> Smart investment and innovation, followed by sustainable growth are all supported by rules of law and regulatory governance which stabilize the business environment, enforce the trust of citizens, and diminish the competence and public money leakages in public sphere.

Regulatory impact assessment (RIA) forwards the regulatory policy and governance by unfolding crucial information on the decisions on whether and how to regulate in order to achieve policy goals, and by examining the possible consequences of alternative regulatory options.

The methodological underpinnings of conducting RIAs challenge the epistemic value of the explanation they provide, for example, in modeling attempts called *how-actually explanations* (HAEs) versus *how-possibly explanations* (HPEs)<sup>4</sup>.

Regulatory Impact Assessment (RIA) is generally considered as “a flexible instrument” perceived as a tool and a process<sup>5</sup> to set standards, gather information, as well as monitor, promote compliance and control. Its main role in the regulatory governance structures is to inform regulators and policymakers on how to make the results of regulation of the most benefits to society.

This paper aims to unfold the idea and operationalization of RIA. The outline of economic analysis of regulation is drawn. The analysis of the secondary data and the case studies (e-RIA in Korea) on implementation of regulatory impact assessment are developed.

---

<sup>2</sup> OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris 2018, p. 250.

<sup>3</sup> OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Paris 2015.

<sup>4</sup> T. Grüne-Yanoff, Ph. Verreault-Julien, *How-Possibly Explanations in Economics: Anything Goes?*, “Journal of Economic Methodology” 2021, vol. 28, iss. 1, pp. 114-123.

<sup>5</sup> P. Davidson, C. Kauffmann, M.-G. de Liedekerke, *How Do Laws and Regulations Affect Competitiveness: The Role for Regulatory Impact Assessment*, OECD Regulatory Policy Working Papers No. 15, Paris 2021.

## 2. Law and economics, economic analysis of law, and impact assessment – institutional foundation of recent regulatory approaches

The value of economics as a scientific theory has been used to support the prediction of the effects of legal sanctions on behavior (responsiveness of people to laws). By accentuating the notion of efficiency, it underpins the evaluation of rules' effects on such important values as economic effectiveness or income distribution.<sup>6</sup> The economic analysis of law is to unfold responsiveness of individuals to sanctions, in a similar way as they respond for example to higher prices by consuming less.<sup>7</sup> Regulation involves burden or benefit to a society. Therefore, cost-benefit analysis represents the response to scarcity phenomena that always implies making trade-offs. Economic analysis of regulation provides us with potential understanding of how regulation can affect social welfare. By analyzing and communicating regulatory decisions, economic investigation seeks to answer the question on whether or not the costs of the regulatory process exceed its benefits.

The incentives conveyed by regulation of pricing, cross- and direct subsidies, entry, and interconnection step to the fore only if appropriate regulatory governance has been implemented.<sup>8</sup> Regulation as a contracting problem (transaction costs economics) and the connection between institutions and politicians' incentives (positive political economy) emerges. Regulatory power is deemed to have been shifting from state legislative bodies to administrative agencies (when frequent adjustments and reviews are compulsory). For the institutional arrangement to create the regulatory incentive to invest, the pro-investment institutional environment needs to be endogenously equipped with the properly designed delegation to bureaucracy, delegation to the judiciary, and regulatory transparency. The content of the rules needs to be investigated in terms of its impact on efficiency. There are several alternatives offered to work as crucial safeguard institutions, that is, legislative and executive ones (appointing members, implementing law, constituting mutual relations), judicial ones (appointing judges and constituting an internal structure, impartiality), customs, the nature and balance of social interests, administrative capabilities of the nation, a privatization program, development of a stock market, development of private institutional investors (pension funds, insurance companies etc.) or international institutions (e.g. the World Bank providing guarantees for private investors). Frameworks safeguarding the interests that

---

<sup>6</sup> R. Cooter, T. Ulen, *Law and Economics*, Book 2, 6th edition, Berkeley 2016, p. 4.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>8</sup> P.T. Spiller, M. Tommasi, *The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities* [in:] *Handbook of New Institutional Economics*, C. Menard, M. Shirley (eds), Berlin 2008, pp. 515-543.

stem from regulatory processes are about regulatory governance perceived as a framework of regulatory structures and processes designed to achieve and sustain desired regulatory outcomes. The participation of multiple interest groups, preferably with conflicting interests, has proved to limit the power stemming from the information dominance of interest groups (the intensity of participation of actors with different interests). The higher the intensity, the more high-powered the regulation. Regulation as a political process has its constraints as well as challenges in this respect. Opening policymaking and rulemaking processes to the participation of representatives of various interest through public consultation and stakeholder engagement in regulatory impact assessment is deemed to have a potential for an impact.

In the institutional transformation of the UK, changes brought about by deregulatory trends in utilities have contributed to a recognition of the need for greater attention to the need for deeper adjustments in regulation. The focus has been on regulation as an intervention needed only where it is necessary and where its costs do not exceed its benefits.<sup>9</sup>

In this way, RIA became a process tool that laid the foundation for a new approach to regulatory governance underpinned by the promotion of such principles of rule-making as transparency, consistency, proportionality, accountability, targeting and subsidiarity.

RIA is part of the regulatory management system, which also includes stakeholder engagement, regulatory delivery and ex-post evaluation. Building a regulatory system on these pillars provides the regulatory process with systemicity (in the design, enforcement, and evaluation of regulations) and creates a framework for ensuring regulatory effectiveness and efficiency. In its tool and process dimension, the RIA is intended to provide information on how policy objectives can be achieved, while at the same time indicating that there is no better alternative approach.<sup>10</sup>

Regulatory impact assessment (RIA) is defined by OECD as “*systematic process of identification and quantification of benefits and costs likely to flow from regulatory and non-regulatory options for a policy under consideration.*”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> P. Vass, *Regulatory Governance and the Lessons from UK Practice* [in:] *International Handbook on Economic Regulation*, M. Crew, D. Parker (eds), Cheltenham 2006, p. 197.

<sup>10</sup> R. Deighton-Smith, A. Erbacci, C. Kauffmann, *Promoting Inclusive Growth through Better Regulation: The Role of Regulatory Impact Assessment*, OECD Regulatory Policy Working Papers 2, Paris 2016.

<sup>11</sup> OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris 2018, p. 250.

### 3. Trends of Regulatory Impact Assessment development – historical perspective, main functions, reported effects

Even before the presidency of J. Carter (1977-1981), which was a period of development of key regulatory reform practices in the United States,<sup>12</sup> the *Quality of Life Review* modeling process began (presidency of R. Nixon, 1969-1974), later developed by the administration of G. Ford (1974-1977). The first *Quality of Life Review* as an environmental cost-benefit analysis was done only on the impact of regulation on business operations. Under Nixon, agencies were additionally required to develop inflation impact statements for all regulations with significant effects on stimulating price increases in the economy. Regulatory reforms under Carter were meant to give momentum to the economy and, in particular, to combat inflation. Attention was given to managing regulations in such a way as to lighten their burden, make only necessary regulations, and keep them transparent, simple, and thus efficient. Reforms carried out to streamline regulations during Reagan's presidency were the main axis of the strategy to revive the economy, which assumed stimulation of economic activity through regulatory relief for investment and rejection of existing price and wage standards. Deregulation as Reagan's flagship response to the regulatory needs of the economy was based on the work of a team of advisers under the Task Force on Regulatory Reform and Executive Order No. 12291 of February 17, 1981, requiring – among others – that regulatory agencies conduct a benefit-cost analysis of regulations, that is, a regulatory impact analysis, for each project of significant regulation, or one with an impact on the economy of \$100 million or more, as well as centralizing the responsibility for shaping regulations in the administration reporting to the president and thus shifting it from government agencies, Congressional committees and lobbyists. In the mid-1980s, Australia introduced the requirement to conduct RIAs.<sup>13</sup> In the late 1990s, the United Kingdom introduced a mandatory requirement to conduct an RIA for each new regulatory project from each government department.<sup>14</sup>

Drawing on the experience of mainly the United States and the United Kingdom, international organizations such as the Organization for Economic Cooperation and Development (a horizontal program on regulatory reform conducted by the OECD

---

<sup>12</sup> Proper recognition of the importance of RIAs began in the United States in 1978 with the introduction of inflation impact assessments in the Carter administration (*inflation impact assessment*).

<sup>13</sup> OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris 2002.

<sup>14</sup> K. Warwick, F. Naru, *Regulatory Impact Assessment: Incentive Structures in the UK Better Regulation Framework* [in:] *Improving Regulatory Governance: Trends, Practices and the Way Forward*, Korea Development Institute and OECD, Paris 2017, p. 172.

since 1995), and the World Bank (WB) have adopted the task, or even a mission, to popularize best practices, comparative analysis of various solutions introduced around the world. In 1995, a ten-point list of references for regulatory decision-making was adopted.<sup>15</sup> Adjustments involving the identification of important areas of low-quality regulation, advocating for specific regulatory reforms, or removing burdensome regulations, over time, showed the imperative for a more systemic approach to the reforms undertaken in a coordinated effort on many policy fronts simultaneously. This transformation led not only to explicit political support for maturing reform agendas, but also to the adoption of peri-governmental reform policies marked by time discipline, targets, or evaluation mechanisms. A coherent approach to the rule-making process was also being adopted, as well as new policy tools, that is, regulatory impact analyses, consultation mechanisms or regulatory alternatives analyses. As a result, there was a clear increase in the responsibility for particular elements of the regulatory program, which was assigned to particular ministries and government bodies, including units specializing in the management and supervision of regulations, such as the Cabinet Office or independent offices specializing in drafting legal acts.

Currently, most OECD countries supplement their regulatory systems with regulatory impact assessments. At the same time, it is stressed that standards drawn from best practice are often difficult to achieve - in many countries some elements of RIA are not in use.

Of the 186 countries surveyed by the World Bank, 86 conducted RIAs systematically or periodically. The most common assessments were of the expected benefits to be derived from regulations, their impact on the public sector, and the operation of the private sector. The areas of potential impact on international obligations and agreements and on the environment were the least focused on in the RIAs. Fewer than half of the countries use specific criteria to identify regulations subject to impact assessment. Some of them have financial thresholds (e.g. Japan, Bahrain or Malta), others show significant social and economic impacts (e.g. Greece - regulations affecting more than 40% of the country's population or impact on important sectors such as tourism, small and medium enterprises, maritime sector), or impacts on business (e.g. Moldova only carries out impact assessments for regulations containing business-forming standards).

Supplementing regulatory actions with regulatory impact assessments is most common in highly developed countries. Of the 59 highly developed economies,

---

<sup>15</sup> OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD/GD 95, Paris 1995.

about 24% do not conduct RIAs (Antigua and Barbuda, Argentina, Bahamas, Brunei Darussalam, Kuwait, Oman, Palau, Qatar, San Marino, Saudi Arabia, Seychelles, St. Kitts and Nevis, Trinidad and Tobago, and Uruguay). Of the countries with low national income levels, only 12% conduct some form of RIA. In many countries, RIA is conducted only by individual ministries and is not practiced homogenously across regulatory institutions.<sup>16</sup>

The benefits of implementing RIA are categorized by Morrall (2001) into three groups: efficiency (identification of the need for a regulatory initiative, analysis of alternative approaches, examination of the benefits and costs of identified alternatives), accountability and transparency.<sup>17</sup>

The consensus on the need for cost and efficiency of regulatory processes has been accompanied by institutional changes manifested in the establishment of bodies overseeing the process of introduction of regulations<sup>18</sup> (in the United Kingdom: Better Regulation Task Force since 1997, Better Regulation Commission until 2008 and now Better Regulation Executive; in the structures of the European Union: from 2006 Impact Assessment Board, then from 2015 Regulatory Scrutiny Board). Of the 86 countries that have introduced RIAs, almost 63% have dedicated the tasks of conducting, reviewing, and commenting on RIAs to specialized government bodies. This is particularly the case where RIAs are conducted across government. Some of these specialized oversight bodies are responsible for identifying regulatory changes that require an impact assessment, but their most common task is to provide guidance to experts conducting RIAs. It is also observed that 31 out of 86 countries conducting RIAs, despite having no legal obligation to conduct RIAs, do them as a good practice<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> World Bank, *Global Indicators of Regulatory Governance*, World Bank Database, <https://rule-making.worldbank.org/en/key-findings#1> (28.05.2020); J. Lemoine, *Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments*, Case Study by World Bank Group; <http://documents1.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf> (28.05.2020); The Global Indicators of Regulatory Governance database is an initiative of the World Bank Global Indicator Group; a database covering 186 countries, bringing together data on stakeholder responsiveness to regulation (information on existing regulatory frameworks, non-regulatory practices), data collected between October 2017 and May 2018 through a survey questionnaire.

<sup>17</sup> J.F. Morrall, *Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency*, U.S. Office of Management and Budget, Washington, DC, 2001.

<sup>18</sup> P. Vass, *Regulatory Governance and the Lessons...*, p. 197.

<sup>19</sup> World Bank, *Global Indicators...*

#### 4. *Better Regulation* in the European Union institutional structures

The European Union has reached relatively high levels of indicators within regulatory impact assessment processes, and stakeholder engagement. Following one of the crucial functions of the law - to overcome the obstacle of so-called common actions, where some of individuals' desires one accomplishes only if one cooperates with others<sup>20</sup> - the EU has made efforts to “simplify legislation, avoid overregulation and reduce administrative burdens.” In that vein, the EU eagerly pushes toward building good governance as a common interest indicating its determination through such actions as: implementing Better Regulation Package in 2015, building REFIT Platform represented by the Commission, member states and non-government stakeholders to discuss the modification of EU law, establishing the Regulatory Scrutiny Board (three EC officials and three external experts, chaired by a Commission’s Director General) in order to verify the quality of impact assessments and other evaluations contributing to the value of the EU legislation.<sup>21</sup>

*Better Regulation*, as it is performed at each stage of decision-making in the EU legislation structures, includes:

1. Setting priorities: the stage of processing before proposing a new law or when evaluating laws already in force; the sets of policy priorities are introduced and the Commission together with the Council and the European Parliament<sup>22</sup> agree on top legislative priorities (annual joint declaration<sup>23</sup>);
2. Planning: the phase devoted to hearing the opinion of businesses, citizens or public administration (stakeholder groups) on laws and policies in development; the Internet tool is provided to review, share, feedback on any initiative<sup>24</sup>;
3. Proposing: the step toward translating the ideas delivered by stakeholders into concrete policy options, and then opening them for consultation, and finally proposing the bill;
4. Adopting: the point of the process dedicated to sending the proposal to the European Parliament and to the Council to debate and adopt the law made also

<sup>20</sup> J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007.

<sup>21</sup> OECD, *Indicators of Regulatory Policy and Governance*, European Union; retrieved from: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-eu.pdf> (28.05.2020).

<sup>22</sup> *Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making*, OJ L 123, 12.5.2016, pp. 1-14.

<sup>23</sup> *Joint Declaration on the EU’s legislative priorities for 2018-19; Joint Declaration on the EU’s legislative priorities for 2017*.

<sup>24</sup> See more: Published Initiatives.

public, to take into account even more comments, to attach provisions and updates (non-essential amendments) through delegating and implementing acts (sustain the openness of the consultation to the public);

5. Applying: the time period meant for reviewing the process and measures of national transposing and tracking infringement procedures by the European Commission;
6. Evaluating: delivering the contribution of public's opinion (possible at every stage of law-making, even for the law in force<sup>25</sup>); openness to meet citizens' needs at minimum costs (fitness checks, REFIT programme);
7. Improving: the regular collecting of experts' views from businesses, social organizations, civil society representatives, and advising the Commission on how to make the EU legislation more efficient and effective (REFIT platform).

As to the effects on the economy, some rather not spectacular ones have been registered so far within the endeavors to better regulate in the EU. The study of A. Renda for 2003-2005 suggested the wide and important areas of regulatory oversight awaiting to be improved, mainly in terms of quantifying and monetarizing costs and benefits within impact assessments.<sup>26</sup> Despite strong overall political commitment to the regulatory impact assessment within EU institutional structures (Better Regulation Agenda) and in the EU Member States, decade-long studies of OECD (2019) showed that the analyzed EU countries were still quite long way ahead. The most serious challenges laid in:

- the reviewing of existing regulation (*ex post* evaluation);
- the quality of RIA, often too poor and with little or no consequences;
- systematic assessment of alternatives to the proposed regulatory options;
- attention paid to the cost to business;
- oversight – the least developed feature of regulatory policy;
- too much focus on making law in terms of adeptness, and not enough in terms of communicating beneficial leveraging to communities.

---

<sup>25</sup> Contribute to law-making.

<sup>26</sup> A. Renda, *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State*, Brussels 2006.



## **5. Toward better management of RIA procedures – e-RIA as a Korean endeavor to encompass the method of evidence-basing in support of more compatible and quality-enhanced regulation/e-RIA as an interface between government and society**

Korea has seen significant progress in shaping its regulatory policy reforms. In the country, *ex-post* evaluation is now mandatory for all regulations issued by the executive, and ministries are required to outline an evaluation plan as part of each RIA. RIA is conducted for all regulations (lower hierarchy law) in Korea and for primary laws initiated by the executive branch. As a result of the search for efficiency in regulatory policy and a higher level of quality of regulation, an electronic RIA system (e-RIA) was introduced in 2015, thereby creating a better source of information for central-level officials preparing cost-benefit analyses of individual regulatory acts. All regulations initiated by the executive are subject to consultations, the transparency of which is constantly improved. The e-Legislation Centre and the Regulatory Information Portal provide interested parties with information on upcoming consultations in good time. Comments submitted through the portals are analyzed by the regulatory authorities and feedback is sent on them. The “Regulatory Reform Sinmungo” petition system is intended to alert the government to unnecessary burdens on businesses and citizens, and the “Cost-in, Cost-out” principle is intended to inform about the stability of the total cost of regulation by having to remove existing costs when new costs are introduced. It should be noted that the impact assessment of regulatory procedures in Korea (especially RIA) refers to about 13% of the primary law initiated by the executive branch, as laws initiated by the parliament are not subject to impact assessment.<sup>27</sup>

### **5.1. Overall review of regulatory impact assessment trends in Korea**

The milestones of the reform process conducted in Korea since the late 1990s are *Sinmungo*, *Cost-in*, *Cost-out* and the Regulatory Reform Committee (RRC). The necessary institutions, processes and tools to support good regulatory practices have been established.

Sinmungo’s system for alerting the government to unnecessary regulatory burdens on businesses and citizens is conducted online with the ability to submit feedback in English.

---

<sup>27</sup> OCED, *OECD Regulatory Policy Outlook*, Paris 2018. Korea: retrieved from: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/korea-country-note-regulatory-policy-2018.pdf> (28.05.2020).

The Cost-in, Cost-out system has been established since 2016 to manage the flow of regulation by balancing the regulatory costs of new regulatory proposals with the removal of existing regulatory burdens (from abandoning regulation to improving the quality of regulation; with particular attention to this trend in relation to investment of emerging industries and relieving regulatory oppression of the small and medium-sized enterprise sector). The system aims to limit the increase in costs generated by new and supplementary regulation by removing or reducing the burden of regulation that generates the same or greater cost.

The RRC is an executive, independent oversight body that assesses the quality of all regulations. The body, with representation from government and the broader public sector (the Prime Minister, six ministers, the chairs of the Fair Trading Commission, the FTC, 17 members from outside government, mostly from academia), is charged with scrutinizing laws and regulations. All regulatory proposals from central administrative agencies are subject to review by the RRC, which is co-chaired by the Prime Minister and a representative from the non-government sector. The orientation of the RRC is mainly towards private sector regulation; there is limited representation of other interested sector stakeholders on the Committee (e.g. local government representatives). Within the RRC, there are two subcommittees (Economic Affairs and Social and Administrative Affairs), which separately manage their respective regulations. The specific role of this reform cell is indicated to be more in coordinating regulatory policy than checking the quality of all regulatory impact analyses.

The reform is stimulated at the ministerial level. Twice a year, ministerial meetings are held on the removal of unnecessary regulatory burdens, especially for enterprises.

Regulatory impact analysis statements were introduced in Korea in 1998. They are prepared by central government agencies and checked by the RRC. An important role in administering the RIA process is played in Korea by the efficiency of the Regulatory Reform Office (RRO), which, with 20 office staff, handles (providing a total review of all drafts) more than 3,500 draft regulations per year from all central government agencies.<sup>28</sup> Of these drafts, about 1,000 are sent to the RRC for further review. Since 2014, a Regulatory Information Portal has been in operation, serving as a central platform for developing public access and engagement and transparency in regulatory processes. The agenda as well as a summary of the RRC proceedings are published on the portal.

---

<sup>28</sup> By comparison, in 2016, the UK Regulatory Policy Committee reviewed 318 drafts that had first entered the process path (Regulatory Policy Committee, 2017); the German Normenkontrollrat reviewed 362 draft regulations between July 2015 and July 2016.

The operation of advisory groups and institutions using a wide range of platforms and approaches to encourage stakeholder participation in the regulatory reform process demonstrates the strong orientation of the system towards regulatory change processes stimulated by knowledge gained from complaints/criticism of existing regulations. An example is Sinmungo providing opportunities to express opinions on existing regulations.

Particular importance is attributed to the commitment of all bodies at the highest political level to integrate the system of governance in maintaining the rigor and quality of regulations introduced. In Korea, the lack of a system of scrutiny of introduced regulations at the parliamentary level is pointed to as a significant obstacle to achieving better results from “better regulation” practices at the executive level.

The Regulatory Reform Office (RRO) in the Office for Government Policy Co-ordination (OPC) provides administrative support to the RRC in formulating compact, final decisions on a given project.

Each year, the bureau receives more than 3,500 applications from all central administrative agencies (there is no dedicated regulatory quality review unit attached to parliament in this country). However, since there are only about 20 staff members to review the applications, ensuring a complete review of each application is a challenge for the bureau. Of the proposals reviewed, approximately 1,000 proposals are sent to the RRC for further review. This is a fairly high number compared to similar bodies in other countries. For example, in 2016, the UK Regulatory Policy Committee reviewed 318 first-time applications; between July 2015 and June 2016, the German Normenkontrolrat reviewed 362 regulatory applications. There is no special body within the National Assembly that promotes regulatory quality.

Korea’s performance in conducting RIAs, stakeholder engagement in regulatory processes and ex-post evaluation of regulations showed a level above the OECD average.<sup>29</sup> However, the need and opportunities for realizing the potential of ongoing regulatory practices are continuously pointed out. Introduced since 1998, regulatory impact assessments (RIAs) aim to deepen and highlight alternatives of regulatory approaches to a problem. The multi-stage RIA procedure is a review but also an opportunity to improve the regulation undertaken. This regulatory procedure is performed by the head of the central administrative agency, supported by agencies such as the Small and Medium Business Administration, Fair Trade Commission and Korea Agency for Technology and Standards (KATS), as well as by two regulatory research

---

<sup>29</sup> *OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance* (iREG); <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=85336> (20.07.2021).

centers, the Korea Development Institute (KDI) and the Korea Institute of Public Administration (KIPA). All draft RIAs are made public approximately 40 days before they are proposed for legislation. The draft RIAs are reviewed by an internal regulatory reform committee at the respective central government agency, after which the RRC thoroughly reviews them. All regulatory alternatives proposed as part of the RIA analyses (existing, proposed alternative, and deregulation or down-regulation) must be supported by a cost-benefit analysis, and when a regulatory administrative agency selects one of these alternatives, the decision must be made rationally and objectively by comparing the results of the analysis.

The Korean government introduced the *Tailored Regulatory Approach* to SME regulation. This approach aimed to offset the regulatory burden disproportionately affecting SMEs by differentiating regulation according to the size of enterprises. In July 2016, the Prime Minister's Ordinance establishing the legal basis for the *Tailored Regulatory Approach* was introduced. According to the Ordinance, when introducing or strengthening regulations, central administrative agencies shall consider a plan to exempt micro enterprises from the application of regulations for a period of three years only if they deem it necessary. In addition, if uniformly imposing regulations on all businesses is deemed inappropriate or excessive for small businesses, central administrative agencies are also required to consider a plan to ease the regulatory burden on small businesses by exempting them from the application of all or some regulations or by setting a temporary exemption period.

Among the key factors that may enhance the impact of regulatory reform and increase the government's ability to improve the development and application of regulations is the electronification of RIAs (e-RIA).

## **5.2. The idea and implementation of e-RIA**

The preparation and procedure of the RIA analysis was done through online platforms that enabled automatic cost-benefit comparisons. Support in the area of regulatory impact assessment was provided to the government and the bodies responsible for RIA by research institutions, which, with their partial autonomy from the government, are tasked with providing independent analyses on selected regulatory issues.

The next stage of streamlining the procedure for conducting a regulatory impact assessment includes the implementation of e-RIA. Since 2015, the government has made it possible to conduct the regulatory impact assessment procedure on an online platform. The system created for this purpose compares the costs and benefits as-

sociated with each proposed regulatory alternative<sup>30</sup> thanks to the system's built-in automation and data accumulation functionality. An important pillar of the RIA process is the online system's support for quantifying the cost-benefit analysis, which is one of the fundamental handicaps of conducting RIAs in other jurisdictions and previously in Korea.

The e-RIA system forces users to provide the necessary information for the RIA document (fields need to be filled in electronically), which prevents omissions or missing data important for the RIA. In addition, the system simultaneously allows the officials preparing the RIA to automatically enter the necessary data from national statistical databases.

The difficulty of preparing the proper RIA is minimized for the officials within the e-RIA system by providing relevant descriptions and examples in the filled-in fields of the RIA document. Completion of all required fields allows the system to automatically generate the RIA document.

RROs, KDI as well as KIPA remain cooperative in streamlining the capacity of central regulatory agencies in using the online system for preparing RIAs and are also encouraged to use expert consultations at research institutes.

The e-RIA is being introduced to improve the quality of regulatory impact assessment while reducing the cost of preparing RIA documentation. The introduction of the e-RIA system has strengthened the potential of central administrative agencies in creating better regulation (better regulation).

The particular innovation of the Internet-based e-RIA system is based on its use of a standard calculation model established for eight types of direct costs in the computerized RIA statement form. Total direct costs are calculated automatically when the user enters the correct numbers for all fields. This informative configuration of the e-RIA system significantly assists in the quantitative comparison of all alternatives considered for the proposed regulation. This system requires measuring and quantifying all costs and benefits associated with each regulatory alternative. Thus, the quantification of all costs and benefits is enabled by the Cost-in, Cost-out (CICO) rule, which is implemented based on the net direct cost of regulation calculated in the RIA<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> At least three; existing regulation, other - alternative regulation, and no regulation or reduced regulation.

<sup>31</sup> OECD, *Regulatory Policy in Korea. Towards better regulation, OECD Reviews of Regulatory Reform*, Paris 2017, p. 92.

The e-RIA procedure is estimated to have contributed to the “behavioral change” observed in government officials in policy design and development, but also to the institutionalization of evidence-based policy making.<sup>32</sup>

## 6. Conclusions

The proliferation of information and communication technology and the increase in its use has generally contributed to increasing the efficiency of stakeholder assessment of proposed regulations. The position of the RIA has grown over time to become crucial in terms of instrumentalizing the management of the regulatory process. Particular gravity in the process of regulation has been placed on its expected impact on the economy and society. Implemented and refined, the RIA tool of regulation implementation supported the systemic acquisition of important information and evidence in favor of introducing or abandoning regulations, over time becoming a mandatory element of the regulation implementation process.

The volume and complexity of the information being captured compels further efforts to more fully realize the potential of RIA. Government investments in web portals need to be supplemented with functions for sending feedback to stakeholders in the consultation process, especially about what their participation in improving regulatory proposals was. It is also pointed out that there is still an unsatisfactory level of accountability for consultation results.

Some response to the still sought opportunities to draw more fully on the potential of the RIA system is the experience of the Republic of Korea in reforming its regulatory system. In the context of the adjustments being made in this country, the need to develop a clear regulatory policy strategy, to simplify the regulations and policies that are most burdensome to businesses and citizens, and to foster proactive identification and implementation of regulatory innovations across the central government is emphasized.

The co-responsibility imposed on the private sector in such an approach for regulatory adjustments has yet another function – the integrating of the regulatory system.

The transformation of the regulatory system from formulating complaints to seeking solutions is supported by the electronization of the regulatory impact assessment system through behavioral changes in officials’ attitudes and naturally shaped processes of evidence-supported policy institutionalization.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 87.

## Bibliography

- Cooter R., Ulen T., *Law and Economics*, Book 2, 6th edition, Berkeley 2016.
- Davidson P., Kauffmann C., Liedekerke M.-G. de, *How Do Laws and Regulations Affect Competitiveness: The Role for Regulatory Impact Assessment*, OECD Regulatory Policy Working Papers No. 15, Paris 2021.
- Deighton-Smith R., Erbacci A., Kauffmann C., *Promoting Inclusive Growth through Better Regulation. The Role of Regulatory Impact Assessment*, OECD Regulatory Policy Working Papers 2, Paris 2016, <https://doi.org/10.1787/24140996>.
- EU Commission, *Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2018-19*, 14.12.2017.
- EU Commission, *Joint Declaration on the EU's Legislative Priorities for 2017*, 13.12.2016.
- Grüne-Yanoff T., Verreault-Julien Ph., *How-Possibly Explanations in Economics: Anything Goes?*, "Journal of Economic Methodology" 2021, vol. 28, iss. 1, pp. 114-123, <https://doi.org/10.1080/1350178X.2020.1868779>.
- Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making*, Official Journal of the European Union, L 123/1, 12.5.2016.
- Lemoine J., *Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments*, Case Study by World Bank Group; <http://documents1.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf>. Washington, DC.
- Morrall J., *Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability, and Transparency*, U.S. Office of Management and Budget, Washington, DC, 2001.
- OECD, *Korea. Country Note*, Regulatory Policy Outlook, Paris 2018.
- OECD, *OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG)*; retrieved from <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=85336> (20.07.2021).
- OECD, *Indicators of Regulatory Policy and Governance*, Europe 2019, European Union; retrieved from: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-eu.pdf> (28.05.2020).
- OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Paris 2015.
- OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris 2018.
- OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris 2002.
- OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD/GD no. 95, Paris 1995.
- OECD, *Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation*, *OECD Reviews of Regulatory Reform*, Paris 2017.
- OECD, *Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris 2018.
- Renda A., *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State*, Brussels 2006.
- Spiller P. T., Tommasi M., *The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities* [in:] *Handbook of New Institutional Economics*, C. Menard, M. Shirley (eds), Berlin 2008, pp. 515-543, [https://doi.org/10.1007/978-3-540-69305-5\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-540-69305-5_21).
- Stelmach J., Brożek B., Załuski W., *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007.
- Vass P., *Regulatory Governance and the Lessons from UK Practice* [in:] *International Handbook on Economic Regulation*, M. Crew, D. Parker (eds), Cheltenham 2006.

Warwick K., Naru F., *Regulatory Impact Assessment: Incentive Structures in the UK Better Regulation Framework* [in:] *Improving Regulatory Governance: Trends, Practices and the Way Forward*, Korea Development Institute and OECD, Paris 2017, pp. 171-224, <https://doi.org/10.1787/9789264280366-10-en>.

World Bank, *Global Indicators of Regulatory Governance*, World Bank Database, <https://rule-making.worldbank.org/en/key-findings#1>.



# CZEŚĆ III

## AKTUALNE WYZWANIA CYFROWE DLA POLSKIEJ ADMINISTRACJI



MARIUSZ GODLEWSKI<sup>1</sup>

## E-ADMINISTRACJA W PROCESIE INWESTYCYJNYM

### ELEKTRONICZNA FORMA SKŁADANIA WNIOSKÓW W POSTĘPOWANIU BUDOWLANYM – UWAGI NA TLE OSTATNICH NOWELIZACJI PRAWA BUDOWLANEGO

**ABSTRAKT:** Celem postępującej cyfryzacji procesu inwestycyjnego jest nie tylko poprawienie jakości działania organów administracji publicznej w relacji z inwestorem i innymi podmiotami tego procesu, ale również w relacji z innymi organami, co w przypadku prawa budowlanego (zwłaszcza w kontekście konieczności uzyskiwania pozwoleń, uzgodnień czy opinii) jest niebywale istotne.

Wprowadzona już jakiś czas temu do kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) możliwość załatwiania spraw w formie dokumentu elektronicznego (i zrównanie tej formy z formą pisemną) stworzyła warunki do elektronicznej wymiany dokumentów pomiędzy inwestorem a organem, a przede wszystkim pozwoliła na wszczęcie postępowania (złożenia wniosku) w formie dokumentu elektronicznego. Kolejne zmiany procedury administracyjnej związane z elektronicznymi doręczeniami czy możliwością elektronicznego dostępu do akt postępowania będą niewątpliwie wyznaczały dalszy kierunek zmian w prawie budowlanym. Postępująca elektronizacja procesu inwestycyjnego dotyczyć ma bowiem nie tylko możliwości złożenia w tej formie wniosku o wydanie decyzji

---

<sup>1</sup> Mgr Mariusz Godlewski, asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego, Konstytucyjnego i Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie, adwokat, <https://orcid.org/0000-0001-7378-9186>.

o pozwoleniu na budowę czy zgłoszenia budowy lub robót budowlanych, ale także rozwoju instrumentów procesu inwestycyjnego, takich jak stworzenie elektronicznego dziennika budowy czy centralnego elektronicznego rejestru osób, które mają uprawnienia budowlane (e-CRUB).

Pierwsze zmiany w ustawie Prawo budowlane, stanowiące stopniowe wdrażanie nowoczesnej administracji, weszły w życie w dniu 4 lutego 2021 r., a kolejne w dniu 1 lipca 2021 r. *Ratio legis* tych nowelizacji sprowadza się do zwiększenia wydajności i przejrzystości postępowania inwestycyjnego oraz do poprawy ekonomiki i uproszczenia procedur, co w dobie pandemii COVID-19 ma niebagatelne znaczenie.

Przedmiotem analizy, poza omówieniem postępu działań nowoczesnej administracji w prawie budowlanym, będzie również próba zidentyfikowania zagrożeń (zwłaszcza tych proceduralnych) związanych nie tylko z obawami o możliwości techniczne organów administracji publicznej, w tym np. o prawidłową archiwizację dokumentów składanych w wersjach elektronicznych, ale również z tokiem postępowania administracyjnego wszczętego w formie elektronicznej.

Chciałbym podjąć próbę identyfikacji obszarów, które będą wymagały dalszych prac, zwłaszcza w kontekście: ochrony procesowych uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym, takich jak np. realizacja prawa do czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) nie tylko inwestora, ale i uczestników tego postępowania, dostępu do akt sprawy w systemie informatycznym, elektronicznego postępowania dowodowego czy mieszanej (papierowo-elektronicznej) formy dokonywania doręczeń w toku postępowania.

**SŁOWA KLUCZOWE:** cyfryzacja, e-administracja, prawo budowlane, proces inwestycyjny, komunikacja elektroniczna.

#### **E-ADMINISTRATION IN THE INVESTMENT PROCESS: ELECTRONIC FORM OF SUBMITTING APPLICATIONS IN CONSTRUCTION PROCEEDINGS – COMMENTS ON THE BACKGROUND OF RECENT AMENDMENTS TO THE CONSTRUCTION LAW**

**ABSTRACT:** The purpose of progressive digitalization of the investment process is not only to improve the quality of activity of public administration bodies in relation to the investor and other entities involved in this process, but also in relation to other bodies, which in the case of the Construction Law (especially in the context of the necessity to obtain permits, arrangements or opinions) is extremely important.

The possibility of settling matters in the form of an electronic document (and making this form equal to the written form), which was introduced to the Code of Administrative Procedure some time ago, created the possibility of electronic exchange of documents between the investor and the authority, including, above all, the possibility of initiating the proceedings (filing an application) in the form of electronic document. Subsequent changes in the administrative

procedure related to electronic delivery or a possibility of electronic access to the proceedings files will undoubtedly determine the further direction of changes in the construction law. The progressive electrification of the investment process will involve not only the possibility to submit an application for a building permit or notification of construction or works in this form, but also the development of investment process instruments, such as a creation of an electronic construction log or a central electronic register of persons with building qualifications (e-CRUB).

The first amendments to the Construction Law, constituting a gradual implementation of modern administration, came into force on 4 February 2021, and the subsequent ones on 01 July 2021. *Ratio legis* of these amendments is to increase the efficiency and transparency of investment proceedings but, above all, to improve the economy and simplify procedures, which is highly significant in times of Covid-19 pandemic.

The subject of the analysis, apart from discussing the progress of modern administration in the Construction Law, will be, most importantly, an attempt to identify threats (especially procedural ones) connected not only with concerns about technical possibilities of public administration bodies, including, for example, proper archiving of documents submitted in electronic form, but also with the course of administrative proceedings initiated in electronic form.

I would like to make an attempt to identify areas which will require further developments, especially in the context of: protection of parties' procedural rights in administrative proceedings, such as the right to active participation in the proceedings (art. 10 of the Code of Administrative Procedure), not only for the investor but also for the participants of the proceedings through access to case files in an IT system, electronic evidence proceedings or a mixed paper-electronic form of making notifications during the proceedings.

**KEYWORDS:** digitalization, e-government, construction law, investment process, electronic communication

## 1. Wstęp

Rozwój cyfryzacji postępowań administracyjnych, która od dłuższego czasu nie jest już innowacją, ale staje się standardem, dotyczy również budowlanego procesu inwestycyjnego. Jest to proces wielopłaszczyznowy (oparty na wielu regulacjach ustawowych<sup>2</sup>), co

---

<sup>2</sup> Tytułem przykładu wskazać należy na: Ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717 ze zm.), Ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994, nr 89, poz. 414 ze zm.), dalej jako „prawo budowlane”, Ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627 ze zm.), Usta-

wynika z jego złożoności, tj. działań, jakie musi podjąć inwestor, zanim złoży wniosek o pozwolenie na budowę, takich jak np. skompletowanie i przygotowanie dużej ilości dokumentów, konieczność zaangażowania do tego procesu innych podmiotów (jak projektant czy kierownik robót, inspektor nadzoru inwestorskiego), czy też konieczności uzyskania wymaganych prawem zaświadczeń lub uzgodnień.

Celem działań związanych z digitalizacją procesu budowlanego jest nie tylko poprawienie jakości działania organów administracji publicznej (poprzez uproszczenie i skrócenie trwania postępowań administracyjnych) w relacji z inwestorem i innymi podmiotami tego procesu, ale również w relacji z innymi organami, co w przypadku prawa budowlanego (zwłaszcza w kontekście konieczności uzyskiwania pozwoleń, uzgodnień czy opinii) jest niebywale istotne. Z uwagi na wspomnianą wielopłaszczyznowość procesu inwestycyjnego zakłada się, że rozwój e-administracji w tym obszarze obejmować ma kierunek relacji organu do obywateli (tzw. G2C – *government to citizens*), do przedsiębiorców (G2B – *government to business*) i do innych organów administracji (G2G – *government to government*)<sup>3</sup>.

## 2. E-administracja i jej funkcjonalne znaczenie

Administracja elektroniczna to wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT – *Information and Communications Technologies*) w powiązaniu ze zmianami organizacyjnymi i zdobywaniem nowych umiejętności, w celu świadczenia usług przez organy administracji<sup>4</sup>. E-administracja jest zatem narzędziem

---

wę z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017, poz. 1566 ze zm.), Ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003, nr 162, poz. 1568). Na potrzeby analizy zagadnienia cyfryzacji przez proces inwestycyjny rozumiem całość działań zmierzających do realizacji inwestycji budowlanej, począwszy od instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego, takich jak np. ustalenie warunków zabudowy, a skończywszy na oddaniu obiektu do użytkowania.

<sup>3</sup> Por. E. Ziemia, T. Papaj, J. Będkowski, *Egzemplifikacja e-government w Polsce – analiza porównawcza SEKAP i ePUAP*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013, nr 29, s. 430-432; B. Kasprzyk, *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli* [w:] M.G. Woźniak, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Społeczeństwo informacyjne – regionalne aspekty rozwoju*, Rzeszów 2011, s. 342-345; *Elektroniczna gospodarka w Polsce. Raport 2003*, G. Szyszka, B. Śliwarczyński (red.), Poznań 2004, s. 86.

<sup>4</sup> Podobnie M. Mulawa, *Wpływ e-administracji na relacje między obywatelem a urzędem – wybrane zagadnienia* [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek (red.), Lublin 2013, s. 250-251. A. Wierzbicki dodatkowo zauważa, że wdrażanie i funkcjonowanie administracji elektronicznej jest również wyrazem zaangażowania obywateli w procesy demokratyczne oraz poparcia dla polityki państwa. Por. A. Wierzbicki, *Wpływ megatrendów cywilizacji informacyjnej na sytuację w Polsce* [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, t. 1: *Diagnoza ogólnych uwarunkowań*

komunikacji pomiędzy organami a podmiotami prawa i/lub innymi organami. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) przez e-administrację rozumie wykorzystywanie ww. technologii, w szczególności Internetu, w celu „osiągnięcia lepszego rządu”<sup>5</sup>. Doskonalenie relacji z obywatelami, biznesem oraz innymi organami w ramach administracji elektronicznej wiąże się zatem nie tylko z udostępnianiem zasobów informacyjnych, lecz przede wszystkim ze świadczeniem usług przez sieć, algorytmizację procedur oraz stworzeniem regulacji procesowych zdolnych sprostać nowym wymaganiom<sup>6</sup>. E-administracja związana jest zatem ze zmianami organizacyjnymi oraz ciągłą – podążającą za rozwojem nowych technologii – modernizacją i doskonaleniem usług administracyjnych pod kątem ich efektywności. W literaturze wskazuje się na budowanie e-administracji w trzech wymiarach. Pierwszy wymiar, tzw. wewnętrzny, związany jest z wewnętrzną komunikacją w ramach struktury organizacyjnej organu administracji. Wdrażanie cyfryzacji w tym obszarze odbywa się przez opisanie i ujednoczenie procedur funkcjonujących w organie, stosowanie ustalonych i zatwierdzonych metod opisu procesów oraz ich wdrożenie w środowisku informatycznym. Drugi wymiar, tzw. mezowewnętrzny, dotyczy komunikacji między podmiotami administracji publicznej zgodnie z zasadami interoperacyjności. Podmioty te dążą do wzajemnej wymiany informacji drogą elektroniczną, a postępowanie administracyjne opiera się na danych pozyskanych i gromadzonych w sposób automatyczny. Ostatni wymiar, tzw. zewnętrzny, dotyczy komunikacji pomiędzy podmiotami administracji publicznej a podmiotami spoza jej struktury. Dąży się tutaj do świadczenia klientom e-usług na poziomie transakcyjnym, bez konieczności wizyty w urzędzie<sup>7</sup>. Skoro celem administracji elektronicznej jest poprawa wydajności oraz zwiększenie przejrzystości działań administracji, to celem cyfryzacji procesu inwestycyjnego jest zwiększenie sprawności działania organów architektoniczno-budowlanych i nadzoru budowlanego oraz usprawnienie kontaktów inwestora (i innych podmiotów, uczestników procesu budowlanego) z tymi organami<sup>8</sup>.

---

*rozwojowych*, Warszawa 2000. Podobnie A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, *Charakterystyka wybranych e-usług na polskim rynku* [w:] A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, A. Wódkowski, *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2009, s. 47.

<sup>5</sup> *The e-Government Imperative*, Paris 2003, s. 23.

<sup>6</sup> W. Cellary, *Administracja wobec wyzwań gospodarki elektronicznej i globalnego społeczeństwa informacyjnego*, „Służba Cywilna” 2003, nr 6, s. 82.

<sup>7</sup> E. Kuzionko-Ochrymiuk, *Rozwój e-administracji w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, Białystok 2020, s. 42.

<sup>8</sup> Por. M. Błażewski, *E-administracja jako narzędzie komunikacji w procesie budowlanym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, t. 4, nr 2, s. 134-135.

### 3. Kierunki cyfryzacji postępowania inwestycyjnego

Wprowadzona w 2010 r. do k.p.a.<sup>9</sup> możliwość załatwiania spraw w formie dokumentu elektronicznego (i zrównanie tej formy z formą pisemną) pozwoliła na elektroniczną wymianę dokumentów pomiędzy inwestorem a organem, w tym przede wszystkim możliwość wszczęcia postępowania (złożenia podania, wniosku) w formie dokumentu elektronicznego. Kolejne zmiany procedury administracyjnej związane z elektronicznymi doręczeniami (w tym te, które weszły w życie w dniu 1 lipca 2021 r.<sup>10</sup>) czy możliwością elektronicznego dostępu do akt postępowania (art. 73 § 3 k.p.a.) wyznaczają kierunek zmian w prawie budowlanym, w aspekcie elektronizacji procedury inwestycyjnej. Powyższe dowodzi tezy, że rozwój e-administracji jest wynikiem jednoczesnych zmian technologii oraz prawa, choć zmiany regulacji prawnych uznać należy za wtórne wobec postępu technologii komunikacyjnych<sup>11</sup>. Poddane niniejszej analizie działania w zakresie cyfryzacji procesu inwestycyjnego dotyczą nie tylko pozyskiwania informacji dotyczących działań administracji publicznej, nie jednokierunkowej interakcji polegającej na pozyskiwaniu informacji i pobraniu wzorów dokumentów, nawet nie dwukierunkowej interakcji, która obejmuje pobranie informacji i odesłanie wypełnionych wzorów, ale tego etapu, który zmierza do pełnej obsługi elektronicznej postępowania administracyjnego<sup>12</sup>. Regulacje dotyczące procesu budowlanego muszą ulegać zmianom, albowiem te obecne umożliwiają korzystanie z e-administracji w sposób niewystarczający wobec współczesnych możliwości technologicznych<sup>13</sup>.

Założeniem postępującej elektronizacji procesu budowlanego jest nie tylko możliwość zainicjowania w tej formie postępowania administracyjnego, tj. złożenia w formie elektronicznej wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę czy zgłoszenia budowy lub robót budowlanych, ale także rozwój instrumentów procesu inwestycyjnego, takich jak: stworzenie elektronicznego dziennika budowy, wprowadzenie elektronicznej książki obiektu budowlanego, centralnego elektronicznego rejestru osób, które mają uprawnienia budowlane (e-CRUB), czy dalszy rozwój uruchomionego serwisu internetowego e-Budownictwo (czyli rządowej aplikacji umożliwiającej obywatelom

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 ze zm.

<sup>10</sup> Związane z Ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. 2020, poz. 2320 oraz Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Dz.U. 2021, poz. 11.

<sup>11</sup> M. Błażewski, *E-administracja...*, s. 134.

<sup>12</sup> M. Hacia, *E-PUAP szansą sprawnego funkcjonowania administracji [w:] E-administracja. Szanse i zagrożenia*, s. 180.

<sup>13</sup> M. Błażewski, *E-administracja...*, s. 134.



i inwestorom wypełnienie i złożenie wniosków związanych z procesem budowlanym w sposób elektroniczny do właściwych urzędów)<sup>14</sup>. Zmiany legislacyjne mają się zatem sprowadzać do rozwoju komunikacji pomiędzy inwestorem a organami (G4C/B) oraz pomiędzy samymi organami (G4G). Digitalizacja tego ostatniego elementu procesu inwestycyjnego jest niezwykle istotna, gdyż wiąże się z wymianą informacji między organami<sup>15</sup>. Stąd w ramach działań cyfryzacyjnych konieczne stanie się również połączenie różnych systemów cyfrowych, np. tych, na których pracują architekci, projektanci czy inne organy administracji, jak np. organy geodezyjno-kartograficzne<sup>16</sup>. Istotne będzie również zintegrowanie systemów obsługujących organy prawa budowlanego z organami wykonującymi zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, Geoportalem. W konsekwencji pełna obsługa postępowania administracyjnego w ramach procesu inwestycyjnego powinna sprowadzać się do wdrożenia takich regulacji, które doprowadzą do tego, że wszystkie czynności wykonywane przez stronę, uczestnika postępowania czy organy administracji publicznej będą odbywały się za pośrednictwem środków technologicznych. Dużym wyzwaniem będzie zatem umożliwienie inwestorowi śledzenia etapów rozpoznawania wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę online czy praktyczne uruchomienie elektronicznego dostępu do akt postępowania administracyjnego<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> <https://www.gunb.gov.pl/strona/cyfryzacja> (28.08.2021).

<sup>15</sup> Np. decyzja o pozwoleniu na budowę w myśl art. 28 ust. 3a ustawy z dnia Prawo budowlane musi być niekiedy poprzedzona decyzją o uwarunkowaniach środowiskowych, a w myśl art. 32 ust. 2 ustawy decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydana po uprzednim uzyskaniu przez inwestora wymaganych prawem uzgodnień, pozwoleń lub opinii innych organów (np. zarządcy drogi, konserwatora zabytków).

<sup>16</sup> Przykładem takich działań jest wdrażanie przez organy nadzoru budowlanego technologii BIM. Building Information Modeling (wspomniany BIM) jest metodyką prowadzenia inwestycji budowlanej opartą na efektywnym wykorzystaniu informacji. BIM oznacza również cyfrowy model, czyli „cyfrowego bliźniaka” obiektu budowlanego. Celem stosowania metodyki BIM jest zwiększenie efektywności oraz jakości procesu inwestycyjnego oraz obniżenie kosztów eksploatacji dzięki zastosowaniu „cyfrowego bliźniaka” jako kompletnej bazy danych o obiekcie budowlanym na każdym etapie życia obiektu: od koncepcji, przez projektowanie, budowę, eksploatację i ewentualne przebudowy, aż do rozbiórki. BIM stanowi nowoczesną, cyfrową alternatywę procesów informacyjnych dotychczas opartych na dokumentacji papierowej i umożliwia efektywną współpracę wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego na etapie projektowania i realizacji inwestycji. R. Bednarczyk et al., *BIM Standard PL. Projekt zasad przygotowania i realizacji inwestycji kubaturowych w Polsce zgodny z normą PN-ENISO19650 i krajowym prawem budowlanym Wersja dokumentu nr 2.0*, Warszawa 2020, s. 7-11, [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0024/43449/BIM-Standard-wersja-opublikowana-2.0.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0024/43449/BIM-Standard-wersja-opublikowana-2.0.pdf) (28.08.2021).

<sup>17</sup> Prawna możliwość elektronicznego dostępu do akt postępowania wynika z przepisu art. 73 § 3 k.p.a., który stanowi, że organ administracji może zapewnić stronie dokonanie wglądu w akta sprawy, w swoim systemie informatycznym, po identyfikacji strony w sposób określony w art. 20a

Owa niełatwa i długotrwała komunikacja różnych systemów ma przede wszystkim na celu wyeliminowanie tzw. wysp komunikacyjnych, czyli dziedzin (obszarów), które na skutek braku digitalizacji będą paraliżowały sprawne załatwienie sprawy z zakresu prawa budowlanego. Stąd tak ważne jest zintegrowane działanie. W tym też celu w listopadzie 2020 r. powstał międzyresortowy zespół do spraw likwidowania barier administracyjnych i prawnych mających wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców, do którego zadań należy identyfikacja barier administracyjnych i prawnych mających wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców i wypracowanie rozwiązań mających na celu ich wyeliminowanie z obowiązujących przepisów prawa oraz przygotowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych eliminujących zidentyfikowane bariery administracyjne i prawne mające wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców, uwzględniających w szczególności uproszczenie procedur, minimalizację kosztów ponoszonych przez obywateli i przedsiębiorców oraz ułatwienie kontaktów obywateli i przedsiębiorców z organami władzy publicznej<sup>18</sup>.

#### **4. Zmiany legislacyjne wdrażające cyfryzację postępowania poprzedzającego właściwy proces inwestycyjny**

Zmiany legislacyjne, dotyczące wdrażania ITC do procesu inwestycyjnego, stanowią pierwszy etap wskazanych powyżej planów cyfryzacji postępowania budowlanego. Związane są one również z równoległymi zmianami procedury administracyjnej, np. w zakresie doręczeń elektronicznych oraz zmianami w zakresie rozwiązań proceduralnych związanych z pandemią COVID-19.

Na proces cyfryzacji postępowania inwestycyjnego składa się kilka ustaw: ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw<sup>19</sup>, ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw<sup>20</sup>, ustawa z dnia 18 listopada 2020 r.

---

ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

<sup>18</sup> Zarządzenie nr 225 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw likwidowania barier administracyjnych i prawnych mających wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców, M.P. 2020, poz. 1097.

<sup>19</sup> Dz.U. 2020, poz. 782.

<sup>20</sup> Dz.U. 2020, poz. 471.

o doręczeniach elektronicznych<sup>21</sup> oraz ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa<sup>22</sup>.

Jak wskazano powyżej, inwestycyjny proces budowlany to zespół działań mający na celu wykonanie inwestycji budowlanej, składający się z etapu przygotowań (przed wydaniem pozwolenia na budowę – m.in. opracowanie projektu budowlanego, uzyskanie wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii, uzyskanie oświadczeń właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, gazu, wody itp.), etapu realizacyjnego (bezpośredniego wykonawstwa robót zgodnego z pozwoleniem na budowę, m.in. wytyczenie geodezyjne obiektów, zagospodarowanie terenu budowy, wykonanie przyłączy infrastruktury technicznej dla potrzeb budowy i robót budowlano-montażowych) oraz etapu odbiorów, rozliczenia inwestycji i przekazania jej do użytkowania, czyli m.in. złożenie zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Prawo budowlane nie jest zatem wyłącznym źródłem regulacji stosunków prawnych, zachodzących w procesie budowlanym w zakresie prawa administracyjnego<sup>23</sup>.

Największą zmianą w ramach cyfryzacji procesu budowlanego było umożliwienie inwestorom wypełnienia i złożenia wniosków związanych z procesem budowlanym w sposób elektroniczny do właściwych urzędów za pośrednictwem specjalnego serwisu (o czym poniżej). Możliwość ta poprzedzona była opracowaniem generatora formularzy niektórych procedur budowlanych. W związku z podnoszoną wyżej integracją systemów w celu pełnej obsługi elektronicznej warto zauważyć, że zmiany w prawie budowlanym szły w parze z innymi zmianami ustawodawczymi w zakresie cyfryzacji, jak chociażby zmianą ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>24</sup>. W ustawie pojawiły się przepisy dotyczące sporządzania i składania w formie elektronicznej (format DWG lub DXF) wyników zgłoszonych prac geodezyjnych oraz mapy do celów projektowych. Co więcej, wykonawcy prac geodezyjnych uzyskali prawo do samodzielnego składania oświadczenia o pozytywnym wyniku weryfikacji dokumentów wytworzonych na zamówienie danego inwestora, tj. (mapy) geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych i mapy do celów projektowych. Nowelizacja ustawy wprowadziła obowiązek sporządzenia w formie elektronicznej geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, tj. ogółu czynności polegających na wykonaniu pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych mających na celu zebranie aktualnych danych

<sup>21</sup> Dz.U. 2020, poz. 2320.

<sup>22</sup> Dz.U. 2021, poz. 11.

<sup>23</sup> Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2011.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw.

o przestrzennym rozmieszczeniu elementów zagospodarowania terenu objętego zamierzeniem budowlanym i sporządzenie dokumentacji geodezyjnej zawierającej wyniki tych pomiarów w celu umieszczenia ich w bazie danych. Obowiązek ten obejmuje składanie w formie elektronicznej operatów technicznych (w formacie pliku PDF, natomiast dane do aktualizacji baz danych w formacie GML)<sup>25</sup>.

Założeniem nowelizacji jest również usprawnienie kontaktu z urzędem poprzez wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej. Artykuł 12b ust. 3a ustawy nakłada na organy obowiązek zawiadomienia wykonawcy prac geodezyjnych o wyniku protokołu weryfikacji zgłoszonych prac. Organ powinien tę informację przekazać za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie później niż w dniu roboczym następującym po dniu sporządzenia protokołu weryfikacji. Z kolei nowy ust. 5a art. 28b ustawy daje starostom możliwość organizowania narad koordynacyjnych dotyczących sytuowania projektowanych sieci uzbrojenia, o których mowa w art. 28b ust. 1 ustawy, za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Przepisy te niewątpliwie otwierają możliwość kontaktu z organem bez potrzeby osobistej wizyty w urzędzie.

Powyższe zmiany umożliwiają zatem rozpoczęcie procesu poprzedzającego etap złożenia wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, tj. etap projektowania w sposób cyfrowy.

Aby cyfryzacja postępowania budowlanego była efektywna, musi rozpoczynać się już na poziomie planowania i zagospodarowania przestrzennego, na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>26</sup>. Wspomnianą

---

<sup>25</sup> Zmiana ta weszła w życie w dniu 22 sierpnia 2020 r., przy czym do dnia 31 grudnia 2020 r. dopuszczono możliwość sporządzania operatów na podstawie przepisów dotychczasowych. Co więcej, przepisy przejściowe pozwalają na przekazywanie tej dokumentacji w formie papierowej, ale nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2021 r.

<sup>26</sup> Proces digitalizacji postępowania dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego trwa już od dłuższego czasu. Jednym z pierwszych działań w tym zakresie było uchwalenie ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. 2010, nr 76, poz. 489 ze zm.), która stanowi transpozycję Dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (Dz.Urz. UE 2007, L 108/1), tzw. dyrektywa INSPIRE, do prawa krajowego. Celem dyrektywy INSPIRE jest utworzenie europejskiej infrastruktury informacji przestrzennej oraz ułatwienie dostępu do danych przestrzennych. Kolejnym ważnym instrumentem w rozpoczętym procesie porządkowania cyfryzacji planowania przestrzennego było rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2020, poz. 1916). Jego celem jest uszczegółowienie sposobu realizacji wymagań przyjętych w ustawie. Aspekty techniczne tworzenia danych przestrzennych APP określa specyfikacja zbiorów danych przestrzennych wraz ze schematem aplikacyjnym GML oraz schematem UML, o których mowa w Rozporządzeniu. Wprowadzenie tych przepisów ujednoliciło sposób tworzenia i prowadzenia zbiorów i metadanych dotyczących aktów planowania przestrzennego w skali całego kraju.

wyżej nowelizacją Prawa geodezyjnego i kartograficznego z dnia 16 kwietnia 2020 r. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyjęto rozwiązania nakładające na organy wydające akty planowania przestrzennego (APP) obowiązek tworzenia dla nich cyfrowych danych przestrzennych<sup>27</sup>, zarówno dla nowo powstałych, jak i już obowiązujących, oraz nałożenie na organy samorządu terytorialnego obowiązku prowadzenia internetowych odpowiednich zbiorów danych, które umożliwią łatwiejszy dostęp do danych planistycznych za pośrednictwem Internetu.

## **5. Zmiany legislacyjne wdrażające cyfryzację budowlanego postępowania inwestycyjnego**

Na gruncie postępowania administracyjnego forma pisemna i forma dokumentu elektronicznego są alternatywnymi formami załatwiania spraw (art. 14 § 1 w zw. z art. 62 § 1, 3a i 3b k.p.a.). Do załatwienia sprawy w formie dokumentu elektronicznego niezbędne jest spełnienie przesłanek przewidzianych w ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>28</sup>. Zgodnie z tą ustawą dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych<sup>29</sup>. Pierwszy etap digitalizacji postępowania inwestycyjnego na gruncie prawa budowlanego rozpoczął się od wprowadzenia możliwości załatwienia sprawy w formie elektronicznej, tj. możliwości złożenia wniosku w takiej formie za pośrednictwem serwisu e-Budownictwo. Dzięki tej aplikacji możliwe stało się wygenerowanie wniosków dla wybranych procedur budowlanych oraz dołączenie do nich określonych, prawem wymaganych, załączników. Ustawodawca umożliwił również podpisanie wniosku profilem zaufanym lub podpisem elektronicznym oraz przesłanie go do urzędu poprzez platformę ePUAP, z którą zintegrowany został serwis e-Budownictwo.

Kolejne zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniu elektronicznych<sup>30</sup>, na mocy której od dnia 1 lipca 2021 r. możliwe stało się wydanie decyzji elektronicznej przez organ, a sposób jej doręczenia ma odbywać się

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 67a ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym cyfrowe dane planistyczne obejmują: zasięg przestrzenny obowiązywania danego aktu w postaci wektorowej, rysunek aktu w postaci rastra z odniesieniem przestrzennym (georeferencją), odniesienie do treści dokumentu powiązanego.

<sup>28</sup> Dz.U. 2013, poz. 1422 ze zm.

<sup>29</sup> *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Molczyk (red.), Warszawa 2015, s. 103-104.

<sup>30</sup> Dz.U. 2020, poz. 2320.

w sposób określony w znowelizowanych art. 39, art. 39(1) i art. 39(3) k.p.a.<sup>31</sup> Zgodnie z tymi przepisami organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, chyba że doręczenie następuje w siedzibie organu. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa powyżej, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

W przypadku doręczenia pism w sposób, o którym mowa powyżej, pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, a w przypadku pełnomocnika – na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w podaniu (lub adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono podanie, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych).

W przypadku zaś pism wydanych przez organ administracji publicznej w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma informację, że pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną.

Najbardziej rozbudowany katalog zmian został z kolei wprowadzony ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa<sup>32</sup>. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy omawiana regulacja weszła w zakres pakietu rozwiązań przeciwdziałających negatywnym skutkom społecznym i gospodarczym pandemii COVID-19. Zmiany te dotyczą uruchomienia kolejnych funkcjonalności serwisu e-Budownictwo, które przede wszystkim sprowadzają się do możliwości

---

<sup>31</sup> Zmiany te weszły w życie 5 października 2021 r. na podstawie ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych.

<sup>32</sup> Dz.U. 2021, poz. 11.

składania kolejnych wniosków w procedurach budowlanych oraz zgłoszeń w formie elektronicznej. Służy temu generator wniosków, zgłoszeń i zawiadomień zamieszczony na dedykowanej serwisowi e-Budownictwo stronie internetowej. Inwestor będzie mógł wypełnić w ten sposób wniosek, edytować go, wysłać i wydrukować. Wejście ustawy w życie w zakresie przepisów prawa budowlanego zostało podzielone na dwa etapy.

Od dnia 4 lutego 2021 r. (pierwszy etap) inwestorzy mogą w formie elektronicznej dokonywać zgłoszenia robót budowlanych, które nie wymagają dołączenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego; zgłoszenia rozbiórki; złożenia wniosku o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę; złożenia wniosku o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4 prawa budowlanego; złożenia wniosku o przeniesienie praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu; zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych; złożenia wniosku o wydanie decyzji o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości; zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części oraz złożenia wniosku o pozwolenie na rozbiórkę.

Z kolei od dnia 1 lipca 2021 r. (drugi etap) drogą elektroniczną można złożyć: wniosek o odstąpienie od przepisów techniczno-budowlanych, wniosek o pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym, wniosek o wydanie odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, wniosek o zmianę pozwolenia na budowę, wniosek o wydanie pozwolenia na budowę tymczasowego obiektu budowlanego, wniosek o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego, zawiadomienie o zakończeniu budowy oraz wniosek o pozwolenie na użytkowanie.

Pilotaż serwisu e-Budownictwo, za pośrednictwem którego inwestorzy mogą składać wnioski w ramach procesu inwestycyjnego, miał miejsce w 2020 r. Półroczny program realizowany był w 17 starostwach. Etap pierwszy obejmował testowanie funkcji systemu i analizę błędów w formularzach; etap drugi polegał na testowaniu procedury przesyłania i odbierania wniosków z projektem budowlanym, z kolei etap trzeci sprowadzał się do badania ścieżki od strony użytkownika wewnętrznego – organu przyjmującego wniosek<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> <https://www.gunb.gov.pl/strona/cyfryzacja/page/0/4> (30.08.2021).

Zmiany związane z wprowadzoną możliwością składania wniosków w formie elektronicznej przewidują dalsze ułatwienia dla inwestorów. Zgodnie z ustawą wnioskodawca do wybranego przez siebie wniosku nie będzie musiał dołączać oryginałów załączników, mogą być one dołączone również w formie skanów lub zdjęć (np. art. 33 ust. 2b prawa budowlanego). Nie będzie to dotyczyło pełnomocnictwa oraz oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, które należy złożyć w oryginale, tj. w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym przez profil zaufany lub podpisem osobistym zwykłym. Wraz ze złożonymi wnioskami należy złożyć odpowiednie oświadczenia.

Istotne zmiany dotyczą również możliwości złożenia w procesie inwestycyjnym projektu budowlanego, w tym projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego oraz projektu technicznego, które w myśl art. 34 ust. 3f prawa budowlanego można sporządzić w postaci papierowej albo elektronicznej. W przypadku sporządzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego w postaci elektronicznej zatwierdzenie polega na opatrzeniu projektów kwalifikowanym podpisem elektronicznym organu zatwierdzającego projekt. Zatwierdzony projekt przekazuje się wówczas inwestorowi.

Zgodnie z omawianymi zmianami złożenie wniosku lub zgłoszenia w formie elektronicznej nie przesądza, że dalsza korespondencja między inwestorem (a zwłaszcza uczestnikami postępowania) i organem będzie odbywać się w postaci elektronicznej. Inwestor może zdecydować, czy wyraża zgodę na doręczenie korespondencji w tej sprawie za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jeżeli przy wypełnianiu zgłoszenia takiej zgody nie wyrazi, dalsza korespondencja będzie odbywała się w postaci papierowej. *Ratio legis* tych nowelizacji sprowadza się do zwiększenia wydajności i przejrzystości postępowania inwestycyjnego, ale przede wszystkim do poprawy ekonomiki i uproszczenia procedur, co zwłaszcza w dobie pandemii COVID-19 ma niebagatelne znaczenie.

## **6. Kolejne etapy cyfryzacji procesu inwestycyjnego – identyfikacja zagrożeń proceduralnych**

Sprawne wdrażanie e-administracji do procesu inwestycyjnego jest niewątpliwym wyzwaniem związanym z kilkoma zagrożeniami, zwłaszcza tymi o charakterze proceduralnym, związanymi nie tylko z obawami o możliwości techniczne organów administracji publicznej, w tym np. o prawidłową archiwizację dokumentów składanych



w wersjach elektronicznych (co wiąże się z obszernością dokumentacji projektowej w wersji cyfrowej dla danej inwestycji wymagającej pozwolenia na budowę, porządkiem i transparentnością zapisu danych, ich przechowywaniem i archiwizowaniem), czy ochroną danych zdigitalizowanych, ale również z tokiem postępowania administracyjnego wszczętego w formie elektronicznej.

Obecnie mamy do czynienia ze swoiście hybrydową, a nie elektroniczną, formą załatwiania spraw w procesie inwestycyjnym. Złożenie bowiem wniosku w formie elektronicznej nie powoduje (nie przesądza), że całe postępowanie w takiej właśnie procedurze przebiegnie. Wyjątkiem jest postępowanie wszczęte na skutek zgłoszenia obiektu budowlanego. Samo postępowanie w tym zakresie już jakiś czas temu zostało uproszczone i procedura sprowadzała się do dokonania zgłoszenia oraz możliwości rozpoczęcia robót w sytuacji, w której organ nie wniósł sprzeciwu w terminie wskazanym w ustawie. Jest to forma milczącego załatwienia sprawy, o której mowa w k.p.a. (art. 122a-122h k.p.a.). Zmiany w prawie budowlanym związane z cyfryzacją postępowania jeszcze bardziej uprościły prowadzenie inwestycji zgłoszeniowych, niewymagających uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie ze znowelizowanym art. 30 ust. 4b-4f prawa budowlanego możliwość zgłoszenia następuje w formie dokumentu elektronicznego (formularz jest udostępniany na stronach BIP przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, na stronach obsługującego wnioski urzędu, ale również w serwisie e-Budownictwo).

Jak wskazano powyżej, pisemna i elektroniczna forma dokumentu są równorzędne. Niemniej jednak na gruncie przepisów prawa budowlanego (ale również k.p.a.) pojawiają się pytania, czy przepisy mówiące o formie pisemnej odnoszą się także do dokumentów elektronicznych, skoro sama ustawa w poszczególnych przepisach różni możliwość złożenia podania w obydwu formach. Praktyka zapewne pokaże, jak omawiane regulacje będą wpływały na realizację naczelných zasad postępowania administracyjnego, w jakiej formie będą dokonywane doręczenia nie tylko inwestorowi, ale i uczestnikom postępowania, którzy będą brali w nim udział.

Cyfryzacja postępowania budowlanego wiąże się z koniecznością zapewnienia ochrony procesowych uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym, takich jak np. realizacja prawa do czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), nie tylko inwestora, ale i wspomnianych uczestników tego postępowania. Gwarancją powyższego jest np. dostęp do akt sprawy w systemie informatycznym. Jak już wskazano powyżej, w art. 73 § 3 k.p.a., obowiązującym od dnia 17 czerwca 2010 r., organ administracji publicznej może zapewnić stronie dokonanie w swoim systemie teleinformatycznym czynności, o których mowa w § 1, tj. wgląd w akta sprawy, sporządzanie z nich nota-

tek, kopii, odpisów po uwierzytelnieniu strony w sposób określony w art. 20 a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Jest to jednak możliwe fakultatywnie, tzn. zależne jest od możliwości danego organu. Pomimo digitalizacji procesu inwestycyjnego w dalszym ciągu jedynym sposobem na zapoznanie się przez stronę z aktami sprawy jest osobista analiza akt w sposób tradycyjny.

Umożliwienie dostępu do akt w formie elektronicznej jest zatem wyzwaniem dla organów. Doprowadziłyby to do większej dostępności, uproszczenia postępowania i większej funkcjonalności systemu. Byłoby to niezwykle istotne z punktu widzenia inwestora, który mógłby w ten sposób monitorować sprawę, mieć baczność na terminy jej rozpoznania, miałby możliwość składania dowodów. Strona mogłaby mieć dostęp do wydawanych decyzji czy postanowień, mogłaby przygotowywać stosowne dokumenty, nawet zanim dokumenty byłyby jej doręczone w sposób zwykły lub elektroniczny.

Elektronizacja postępowania budowlanego musi być zatem bardziej kompleksowa i nakierowana na działania w kontekście wymagań i zasad postępowania administracyjnego. Poważne problemy mogą pojawić się w sytuacji, w której w bardziej skomplikowanych postępowaniach inwestycyjnych należało będzie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (dowodowe). W tym kontekście jawi się pytanie: czy w myśl zasad prowadzenia tego postępowania (zgodnie z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.) elektronizacja w tym zakresie jest w ogóle możliwa?

## 7. Zakończenie

Niewątpliwie cyfryzacja administracyjnego postępowania inwestycyjnego wiąże się z realizacją zasady ekonomiki postępowań, obniżeniem kosztów administrowania, uproszczeniem procedur. Przyspiesza również przepływ informacji i komunikację między instytucjami i choć jest niezbędna i nieunikniona, to w związku z sygnalizowanymi powyżej problemami natury procesowej musi być ona zaplanowana na dłuższy czas – możliwość złożenia wniosku o formie elektronicznej (czy wydanie w ten sposób decyzji administracyjnej) stanowi bowiem postulowany początek zmian. Z cyfryzacją procedur budowlanych wiąże się również inne zmiany związane z wprowadzaniem instytucji administracji elektronicznej do planowania i zagospodarowania przestrzennego czy procedur geodezyjno-kartograficznych. *De lege ferenda* ustawodawca, z poszanowaniem klauzul generalnych procedury administracyjnej, powinien pomyśleć o dostosowywaniu do „rzeczywistości cyfrowej” nie tylko przepisów prawa budowlanego, ale przede wszystkim k.p.a. Dostęp do akt w formie cyfrowej powinien być standardem

upraszczającym procedowanie, co powinno odbywać się np. w sposób, jaki praktykowany jest w przypadku dostępu do akt postępowania sądowniczo-administracyjnego za pośrednictwem systemu PASSA (tj. portalu akt sądowych sądów administracyjnych) czy akt sądownictwa powszechnego przez portal informacyjny sądów apelacyjnych.

## Bibliografia

- Bednarczyk R., Chajęcki M., Grochowski M., Kasznia D., Kindler M., Magiera J., Owerko T., Sokołowski M., Wilkosz K., Zuber M., *BIM Standard PL. Projekt zasad przygotowania i realizacji inwestycji kubaturowych w Polsce zgodny z normą PN-ENISO19650 i krajowym prawem budowlanym. Wersja dokumentu nr 2.0*, Warszawa 2020.
- Błażewski M., *E-administracja jako narzędzie komunikacji w procesie budowlanym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, t. 4, nr 2, s. 133-144.
- Cellary W., *Administracja wobec wyzwań gospodarki elektronicznej i globalnego społeczeństwa informacyjnego*, „Służba Cywilna” 2003, nr 6, s. 67-90.
- Dąbrowska A., Janoś-Kresło M., *Charakterystyka wybranych e-usług na polskim rynku* [w:] A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, A. Wódkowski, *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2009.
- The e-Government Imperative*, Paris 2003.
- Elektroniczna gospodarka w Polsce. Raport 2003*, G. Szyszka, B. Śliwczyński (red.), Poznań 2004.
- Hacia M., *E-PUAP szansą sprawnego funkcjonowania administracji* [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, T. Stanisławski, B. Przywora, L. Jurek (red.), Lublin 2013.
- Kasprzyk B., *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli* [w:] M.G. Woźniak, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Społeczeństwo informacyjne – regionalne aspekty rozwoju*, Rzeszów 2011.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Molczyk (red.), Warszawa 2015.
- Kuzionko-Ochrymiuk E., *Rozwój e-administracji w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, Białystok 2020.
- Mulawa M., *Wpływ e-administracji na relacje między obywatelem a urzędem – wybrane zagadnienia* [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek (red.), Lublin 2013.
- Niewiadomski Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Wierzbiński M., *Wpływ megatrendów cywilizacji informacyjnej na sytuację w Polsce* [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, t. 1: *Diagnoza ogólnych uwarunkowań rozwojowych*, Warszawa 2000.
- Ziemia E., Papaj T., Będkowski J., *Egzemplifikacja e-government w Polsce – analiza porównawcza SEKAP i ePUAP*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013, nr 29, s. 427-445.



TOMASZ GRZYBOWSKI<sup>1</sup>

## GRANICE CYFROWEJ KONTROLI PODATNIKA NA PRZYKŁADZIE ZMIAN USZCZELNIAJĄCYCH W VAT

**ABSTRAKT:** Artykuł omawia zalety i zagrożenia cyfrowego uszczelniania systemu VAT. W opracowaniu przedstawiono wybrane narzędzia informatyczne w zakresie uszczelniania ww. podatku, tzn. JPK, STIR oraz białą listę VAT, co stanowiło przyczynek do rozważań nad ich funkcją oraz zastrzeżeniami, jakie wiążą się ze zbieraniem informacji o podatnikach na niespotykaną dotychczas skalę. W opracowaniu zwrócono uwagę, że JPK oraz STIR wydają się naruszać prawa podstawowe podatników poprzez nadmierne wkroczenie w autonomię informacyjną uczestników obrotu gospodarczego. Na tym tle biała lista VAT lepiej równoważy cel fiskalny z jednej strony, a z drugiej gwarancje podatników.

**SŁOWA KLUCZOWE:** system podatkowy, uszczelnianie VAT, sprawiedliwość podatkowa, autonomia informacyjna, społeczeństwo informacyjne

### THE LIMITS OF DIGITAL TAXPAYER CONTROL ON THE EXAMPLE OF VAT SEALING CHANGES

**ABSTRACT:** The article discusses the advantages and threats of the digital sealing of the VAT system. The study presents selected IT tools in the field of sealing the above-mentioned tax, such as SAF-T, STIR and the VAT white list. It leads to the consideration of their function and reservations related to collecting information about taxpayers on an unprecedented scale. The study points out that SAF-T and STIR seem to violate the fundamental rights of taxpayers by excessively

---

<sup>1</sup> Dr Tomasz Grzybowski, Katedra Administracji Publicznej, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, <https://orcid.org/0000-0002-9159-0223>.

interfering with the informational autonomy of business participants. Against this background, the VAT white list better balances the fiscal target, on the one hand, and the taxpayers' guarantees, on the other.

**KEYWORDS:** tax system, VAT sealing, tax fairness, informational autonomy, information society

## 1. Wprowadzenie

Funkcjonowanie społeczeństwa w swego rodzaju cyfrowym Panoptykonie staje się faktem i zarazem *signum temporis* naszych czasów. „Skok cyfrowy” i związany z nim rozwój tzw. społeczeństwa informacyjnego, w którym podstawowym zasobem staje się rozumiana apragmatycznie informacja, bądź też pragmatycznie komunikacja<sup>2</sup>, przyniósł rudymen tarne zmiany w modelu społecznym. Środki masowego przekazu oraz media cyfrowe stały się jednymi z najważniejszych aktorów życia publicznego, a ich wpływ na społeczeństwo i gospodarkę stał się immanentnym elementem rzeczywistości<sup>3</sup>. Zmiana sięga przy tym tak głęboko, że nie bez przyczyny podnosi się pytania o niepokojące konsekwencje wszechobecnych trendów kwantyfikacji możliwie wielu dziedzin życia człowieka<sup>4</sup>, czego ilustrację stanowi m.in. chiński system zaufania społecznego<sup>5</sup>. Tymczasem pandemia COVID-19 stała się dodatkowym katalizatorem zmian odbywających się w ramach trwającej rewolucji cyfrowej<sup>6</sup>.

Postępujący rozwój cywilizacji informacyjnej na niespotykaną dotychczas skalę otworzył też możliwości usprawnienia komunikacji na linii obywatel – władza publiczna. Bodaj najprężniej rozwijany kierunek reform w ww. zakresie działalności współczesnych państw stanowią zmiany związane z elektroniczną administracją publiczną (e-administracji, *e-Government*), których zasadniczym założeniem jest zwiększenie efektywności działania administracji publicznej, w szczególności w zakresie świadczenia usług<sup>7</sup>. Korzyści płynące z tych procesów są niezaprzeczone, niemniej

<sup>2</sup> J. Kleer, *Teoretyczne ujęcie modelu cywilizacji*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2021, nr 1, s. 30 i n.

<sup>3</sup> Szerzej zob. np. L. Gorman, D. McLean, *Media i społeczeństwo. Wprowadzenie historyczne*, przeł. A. Sadza, Kraków 2010, *passim*.

<sup>4</sup> Szerzej: D.M. Síthigh, M. Siems, *The Chinese Social Credit System: A Model for Other Countries?*, „European University Institute Working Papers, LAW” 2019, nr 1, s. 29 i n.

<sup>5</sup> Szerzej: M. Bartoszewicz, *Chiński system zaufania społecznego*, „Przegląd Geopolityczny” 2020, t. 32, s. 58-67.

<sup>6</sup> M. Gołębiowska, *COVID-19 a cyfryzacja Europy Środkowej*, „Komentarze Instytutu Europy Środkowej” 2020, nr 162(65), *passim*.

<sup>7</sup> Zob. szerzej np. K. Darowska-Szczepanek, *Cloud computing w kontekście strategicznych kierunków informatyzacji administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 77-78.

i te zmiany mają swoją „ciemną stronę”, jako że usprawnienie przepływu informacji ma swoją cenę, do pewnego stopnia analogiczną do tej płaconej na rzecz wielkich graczy biznesowych z grupy tzw. Big Tech czy też GAFA (Google, Amazon, Facebook, Apple). W szczególności dostrzegalny jest trend do gromadzenia jak największej ilości danych o obywatelach, w tym o uczestnikach obrotu gospodarczego, co budzi zrozumiały niepokój i lęk przed inwigilacją<sup>8</sup>.

Jest to widoczne szczególnie na tle kontroli prawidłowości rozliczeń podatkowych, co wiąże się z czytelnym dążeniem do ograniczenia tzw. szarej strefy i tym samym m.in. zwiększenia efektywności fiskalnej systemu podatkowego. W ciągu ostatnich lat wprowadzono bowiem szereg instrumentów uszczelniających wpływy budżetowe z tytułu podatków<sup>9</sup>. Przy tym w przeważającej części wiązały się one z taką czy inną formą wdrażania technologii informatycznych w działaniu podatników, na co niejednokrotnie wskazują już same nazwy wprowadzanych instytucji, *vide* kasy online<sup>10</sup>, pakiet *e-commerce*<sup>11</sup> czy Krajowy System e-Faktur<sup>12</sup>. Zmiany te – *in genere* – z jednej strony zorientowane są na usprawnienie sprawozdawczości podatkowej (w formie e-raportowania), z drugiej zaś na zwiększenie wydajności analityki podatkowej, wykorzystującej m.in. modelowanie statystyczno-ekonometryczne, *machine learning*, jak też przetwarzanie *Big Data*<sup>13</sup>. Działania te nie są przy tym charakterystyczne tylko

<sup>8</sup> Niekiedy mówi się o przejściu od etapu informacji do etapu inwigilacji. Zob. szerzej: S. Zubboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, London 2019.

<sup>9</sup> Szerzej por. np. D. Gajewski et al., *Aktualne trendy w optymalizacji i uszczelnieniu systemów podatkowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia wobec globalnych trendów: gospodarka, społeczeństwo i biznes*, M. Strojny (red.), Warszawa 2019, s. 137-189.

<sup>10</sup> Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach, Dz.U. 2019, poz. 675.

<sup>11</sup> Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021, poz. 1163.

<sup>12</sup> Regulacje w ww. zakresie obecnie nadal znajdują się w fazie projektowej, niemniej ma zostać wdrożony już od października 2021 r., jako rozwiązanie dobrowolne dla przedsiębiorców, docelowo zaś w 2023 r. korzystanie z e-faktury stanie się obowiązkowe.

<sup>13</sup> Szczególnie doniosłą rolę w zakresie działań analitycznych przeprowadzanych przez jednostki podległe Szeffowi Krajowej Administracji Skarbowej odegrała aplikacja WRO-System, która umożliwia m.in. pobranie i badanie plików JPK składanych przez podatników. Na tę aplikację sieciową składają się moduły: JPK Analizer, Wierzytelności, Odroczenia, Skarbiec, Ocena Mikroprzedsiębiorcy, Statystyki, Transakcje podmiotu, Raporty. Wprowadzano również Moduł Ocena Podatnika VAT, który jest wykorzystywany m.in. przy ocenie zasadności zwrotu VAT oraz Moduł SKORP-Rejestracja, dzięki któremu kwalifikowano danego podatnika (rejestrującego się do VAT bądź VAT-UE) do określonej grupy ryzyka. Ponadto aplikacja WRO-System umożliwia monitoring wierzytelności za pomocą aplikacji EGAPOLTAX, a co najważniejsze, pozwala na wykonanie raportów analitycznych dotyczących konkretnego pliku JPK\_VAT podatnika, np. w zakresie sprawdzenia nazwy podmiotów

dla polskiej polityki podatkowej, która wpisuje się w szerszy trend cyfryzacji prawa daninowego na świecie.

Węzłowym założeniem przyświecającym tym reformom jest wywieranie presji na stałe w obrocie gospodarczym zjawisko oporu podatkowego, manifestującego się zarówno w formie unikania opodatkowania, jak i uchylania się od opodatkowania<sup>14</sup>. Na tę drugą postać ucieczki przed opodatkowaniem, *ex definitione* związanej z działaniem nielegalnym, w swej skrajnej postaci ukierunkowanym wręcz na wyłudzenie należności publicznoprawnej, narażony jest zwłaszcza podatek od towarów i usług (VAT)<sup>15</sup>. Wskazuje się wręcz, że jest to jeden z bardziej „drażliwych” podatków w kontekście zjawiska uchylania się od opodatkowania, jako że sama jego konstrukcja generuje zagrożenie działalnością przestępczą<sup>16</sup>. Wyłudzenia VAT w ciągu ostatniej dekady na podstawie karuzel podatkowych oraz innych oszukańczych schematów kosztowały nasz kraj prawdopodobnie powyżej 100 mld zł<sup>17</sup>. Jednocześnie w strukturze wpływów budżetowych VAT zajmuje czołową pozycję, generując największe dochody wśród podatków państwowych i samorządowych, równe niemal łącznym wpływom z tytułu PIT oraz CIT<sup>18</sup>. Nic więc dziwnego, że uwaga legislatora wprowadzającego cyfrowe

---

w plikach, sumy sprzedaży według kontrahentów, sumy zakupów według dostawców, faktury sprzedaży według kwot, faktury zakupów według kwot oraz automatycznie sprawdza dane w zakresie poprawności numeru NIP (Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli *Wykorzystywanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych*, LKR.430.005.2018 z 18 czerwca 2019 r., s. 28 i n.). Obecnie Krajowa Administracja Skarbowa wdrożyła również środowisko analityczne „Silnik Analiz”. Tworzone są algorytmy i mechanizmy, za pomocą których z coraz większą precyzją identyfikuje się m.in. oszustwa karuzelowe. Jednym z nowo opracowanych i wdrożonych narzędzi jest przekazany w grudniu 2019 r. do stosowania na poziomie Ministerstwa Finansów i izb administracji skarbowej tzw. Analizator Sieciowy Silnika Analiz. Jest to narzędzie, które umożliwia interaktywną, automatyczną analizę sieci powiązań pomiędzy podmiotami. Narzędzie umożliwia m.in. graficzne przedstawianie związków (w szczególności transakcji) pomiędzy przedsiębiorcami (odpowiedź Ministerstwa Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. na interpelację poselską, znak PT5.054.1.2020PT5.054.1.2020).

<sup>14</sup> Zjawiska te charakteryzuje M. Kurzac, *Unikanie opodatkowania a uchylanie się od opodatkowania – o kryteriach rozróżniających*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017, t. 25, s. 11–22.

<sup>15</sup> W. Nykiel, Z. Kukulski, *Raport generalny – Transformacja systemów podatkowych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej – 25 lat doświadczeń oraz wyzwania na przyszłość – cz. II*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2017, nr 3, s. 15 i 18.

<sup>16</sup> K. Kopyściańska, *Kontrowersje wokół tzw. uszczelniania systemu podatkowego w kontekście ostatnich zmian odnoszących się do podatku od towarów i usług*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2017, nr 3, s. 40.

<sup>17</sup> J. Martini, *Demokratyczne państwo prawne czy państwo teoretyczne? Działania państwa polskiego wobec wyzwań związanych z masowymi wyłudzeniami VAT* [w:] *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumitowi Brzezińskiemu*, t. 2, J. Głuchowski et al. (red.), Warszawa 2019, s. 150.

<sup>18</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/2020-r4> (20.08.2021).



narzędzia kontroli rozliczeń podatkowych skoncentrowana jest również na podatku od wartości dodanej<sup>19</sup>. Stąd też warto przyrzeć się wybranym, zważywszy na ramy opracowania, lecz zarazem zasadniczym – biorąc pod uwagę optykę konstytucyjno-prawną – w ostatnich latach zmianom w życiu podatników VAT, które nie tylko wpisują się w szerszy trend e-kontroli, lecz wręcz stanowią jego filary. Wybór nieprzypadkowo padł przy tym na instytucje Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK) oraz Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR) z jednej strony, a z drugiej na tzw. białą listę VAT, jako że na tle porównania tych narzędzi prawnych możliwe jest sformułowanie pewnych ogólniejszych wniosków co do granic ingerencji prawodawcy w autonomię informacyjną podatników. Na potrzeby naszych rozważań wystarczające jest przy tym przypomnienie istoty wymienionych tu konstrukcji prawnych.

## 2. Jednolity Plik Kontrolny

JPK jest rozwiązaniem szeroko stosowanym przez kraje Unii Europejskiej w celu uszczelnienia systemu podatkowego<sup>20</sup>. Zaproponowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w 2005 r. narzędzie *Standard Audit File for Tax* (SAF-T), czyli format wymiany danych księgowych zalecany państwom należącym do OECD, miało w zamyśle ułatwić wymianę istotnych z podatkowego punktu widzenia informacji między podatnikiem a administracją skarbową<sup>21</sup>. W Polsce JPK wprowadzono od 1 lipca 2016 r.<sup>22</sup> Obowiązek comiesięcznego raportowania w formie JPK był przy tym nakładany stopniowo – w początkowym okresie (od 1.07.2016 r.) objął duże przedsiębiorstwa, następnie od (1.01.2017 r.) podmioty średnie i małe, a z początkiem

---

<sup>19</sup> Co nie znaczy, że w zakresie innych podatków nie są wdrażane narzędzia o pokrewnym charakterze i funkcji. Przykład mogą stanowić formy sprawozdawczości znane Ordynacji podatkowej (w postaci tzw. informacji o schematach podatkowych) czy ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, w szczególności dotyczące informacji o cenach transferowych, czy – dla największych podatników – informacja o realizowanej strategii podatkowej.

<sup>20</sup> A. Kowal, W. Lichota, *Proces cyfryzacji podatku VAT w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2020, t. 115, s. 270.

<sup>21</sup> A. Zdunek, *Krajowa Administracja Skarbowa – konsolidacja służb skarbowych i celnych w celu uszczelnienia systemu podatkowego* [w:] *Nowe narzędzia kontrolne, dokumentacyjne i informatyczne w prawie podatkowym. Poprawa efektywności systemu podatkowego*, B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski (red.), Warszawa 2018, s. 303.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 1649 ze zm.

2018 r. ostatnią i największą (prawie 2 mln podmiotów) grupę – mikroprzedsiębiorstw. Od 1 października 2020 r. JPK zastąpił deklarację podatkową w zakresie VAT<sup>23</sup>.

JPK jest specjalnym zbiorem danych w formacie elektronicznym, tworzonym na podstawie ewidencji księgowych i podatkowych oraz dowodów księgowych, przekazywanym organom podatkowym oraz organom kontroli skarbowej przez podatników<sup>24</sup>. Informacje o operacjach gospodarczych za dany okres posiadają ujednoczony układ i format umożliwiające jego łatwe przetwarzanie. JPK w postaci pliku *.xml* jest przekazywany administracji skarbowej co do zasady co miesiąc do 25. dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni<sup>25</sup>. Wprowadzone rozwiązanie zrewolucjonizowało relację podatnik – organy podatkowe, wnosząc nową jakość. Comiesięczne przesyłanie danych umożliwia weryfikowanie transakcji podatników niemal w „czasie rzeczywistym”. Administracja skarbowa dzięki JPK zyskała potężne narzędzie kontroli, przy równoczesnym rozszerzeniu zakresu obowiązków rachunkowo-podatkowych u przedsiębiorców. Przed wprowadzeniem tego rozwiązania do administracji skarbowej podatnicy przekazywali w deklaracjach zbiorcze dane dotyczące sprzedaży i zakupów. W chwili obecnej szczegółowość wszystkich struktur JPK daje organom skarbowym wgląd praktycznie we wszystkie możliwe dane gromadzone w księgach podatkowych, takie jak ewidencje VAT, wyciągi bankowe, stany magazynowe czy poszczególne faktury. Jednocześnie od momentu objęcia tym obowiązkiem wszystkich płatników podatku od towarów i usług możliwe stało się analizowanie nie tylko poszczególnych transakcji, ale też całych ich łańcuchów, co pozwala na całkowitą zmianę podejścia do wykrywania np. oszustw karuzelowych lub typu „znikający podatnik”. Ponadto standaryzacja zakresu i formatu danych umożliwiła znaczną automatyzację tego procesu.

W ten sposób poprawiono nie tylko skuteczność prowadzonych kontroli, ale też zniwelowano ich uciążliwość. Wraz z wdrożeniem JPK zniesiono bowiem obowiązek dokonywania wyrzykowych kontroli, nierzadko długotrwałych i paraliżujących codzienną pracę przedsiębiorcy<sup>26</sup>. Ustrukturyzowane dane pozwoliły bowiem na prowadzenie kontroli wstępnych, które następnie kierują prace na wytypowane obszary ryzyka. Spowodowało to również pozytywną zmianę podejścia do weryfikacji rozliczeń

<sup>23</sup> Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019, poz. 1520 ze zm.

<sup>24</sup> Korzystam z T. Grzybowski, *Wpływ wybranych technologii informatycznych na uszczelnianie systemu VAT* [w:] *Ekonomiczne i społeczne skutki nowych technologii*, P. Błędowski, U. Kurczewska, M. Zaleska (red.), Warszawa 2020, *passim*.

<sup>25</sup> Struktury JPK są dostępne na stronie Ministerstwa Finansów: <https://www.gov.pl/web/kas/struktury-jpk> (20.08.2021).

<sup>26</sup> M. Błocka-Sowińska, *Big Data – aspekty podatkowe*, niepubl. praca magisterska, SGH, Warszawa 2019, s. 36.

podatników. Uwzględniając liczbę, a także zakres nieprawidłowości zidentyfikowanych na podstawie danych zawartych w plikach JPK\_VAT, czynności sprawdzające, jako forma weryfikacji najmniej uciążliwa dla podatnika i najtańsza z punktu widzenia KAS, odgrywają coraz istotniejszą rolę. Nastąpiło więc przejście do działań miękkich, behawioralnych, które z jednej strony pozwalają podatnikowi na dokonanie samodzielnej korekty bez uruchamiania procedury podatkowej, z drugiej zaś znacząco obniżają koszty działania administracji podatkowej. Kontrola podatkowa lub postępowanie podatkowe, stanowiące procedury sformalizowane, są bowiem zdecydowanie bardziej kosztowne oraz czasochłonne. Raportowanie JPK pozwala wykorzystywać je selektywnie w przypadkach ukierunkowanych na wykrywanie poważnych oszustw podatkowych<sup>27</sup>.

Te spostrzeżenia znajdują odzwierciedlenie w danych udostępnionych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Z informacji tego organu, dotyczącej wyników kontroli w zakresie wykorzystywania JPK w postępowaniach i kontrolach podatkowych, wynika, że stopień wykorzystania JPK\_VAT zwiększał się w kolejnych latach: w czynnościach sprawdzających z 11,8% w 2017 r. do 29,6% w I połowie 2018 r., a w kontrolach rozliczeń podatku VAT odpowiednio z 2,6% do 13,0%. Wzrosła także kwota ustaleń dokonanych w wyniku czynności sprawdzających przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK\_VAT z 46,1 mln zł w 2017 r. do 103,5 mln zł w I półroczu 2018 r. (o 124,3%). Sumy te stanowiły w 2017 r. 9,6%, a w I półroczu 2018 r. 16,6% kwot ustaleń dokonanych w wyniku wszystkich czynności sprawdzających w zakresie podatku VAT. Z kolei kwoty wynikające z korekt deklaracji podatkowych dokonanych przez podatników po przeprowadzonych czynnościach sprawdzających, w których wykorzystywano JPK\_VAT, wyniosły 34,1 mln zł w 2017 r. (11,5% ogółu korekt będących wynikiem czynności sprawdzających w zakresie VAT) i 92,8 mln zł w I połowie 2018 r. (odpowiednio 20,4%)<sup>28</sup>.

### 3. System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej

Kolejnym instrumentem gromadzenia i przetwarzania danych podatników przez organy podatkowe jest System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej. Przepisy o STIR weszły w życie na mocy ustawy z 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń

<sup>27</sup> A. Zdunek, *Krajowa Administracja Skarbowa...*, s. 304-305.

<sup>28</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli *Wykorzystywanie Jednolitego Pliku Kontrolnego...*, s. 9 i n.

skarbowych<sup>29</sup> i stanowią oryginalne polskie rozwiązanie służące w szczególności zwalczaniu przestępczości podatkowej. Kluczowe w tym zakresie było wprowadzenie do Ordynacji podatkowej nowego działu IIIB – „Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych”.

STIR służy do przekazywania danych między Szefem KAS, bankami i Centralnym Rejestrem Danych Podatkowych (CRDP)<sup>30</sup>. System ten jest narzędziem umożliwiającym gromadzenie, przetwarzanie i przesyłanie informacji między podmiotami obrotu gospodarczego, bankami, izbą rozliczeniową oraz organami podatkowymi. Za pomocą tej instytucji administracja podatkowa gromadzi wszystkie dane z rachunków bankowych uczestników obrotu gospodarczego w czasie rzeczywistym. Działanie systemu, najogólniej rzecz ujmując, polega na tym, że wraz z założeniem rachunku bankowego informacja o tym fakcie, jak też o wszystkich danych dotyczących rachunku<sup>31</sup>, zostaje przesłana do STIR prowadzonego przez Krajową Izbę Rozliczeniową S.A. (KIR). Podobny przepływ informacji ma miejsce w przypadku dokonania przelewu między rachunkami bankowymi; dane te trafiają do KIR i Szefa KAS<sup>32</sup>. Nie wchodząc w tym miejscu w szczególowe rozważania, podkreślić należy, że w praktyce informacje są przekazywane w trybie dziennym i zautomatyzowanym<sup>33</sup>. Dane między bankiem a Izbą oraz Izbą i Szefem KAS są przekazywane w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej dostępnej na stronie Ministerstwa Finansów<sup>34</sup>, a zatem jest to

<sup>29</sup> Dz.U. 2017, poz. 2491.

<sup>30</sup> Art. 119zk § 1 Ordynacji podatkowej.

<sup>31</sup> Jest to szereg danych wrażliwych, obejmujących takie informacje, jak w szczególności: numer rachunku, data otwarcia, dane identyfikacyjne posiadacza (firma, nazwa, imię i nazwisko osoby fizycznej, rodzaj prowadzonej działalności, numer KRS, data rejestracji lub rozpoczęcia działalności, kraj rejestracji podmiotu kwalifikowanego oraz rezydencji podatkowej, numer PESEL, REGON, NIP, EURONIP, dane adresowe prowadzonej działalności oraz siedziby, adres korespondencyjny, numer telefonu, adres skrzynki elektronicznej), dane identyfikacyjne pełnomocników do rachunków, reprezentantów podmiotu, jego beneficjenta rzeczywistego (w tym ich imię i nazwisko, PESEL, numer dowodu osobistego, data i kraj urodzenia, obywatelstwo, dane adresowe z miejscowością, ulicą, numerem domu i lokalu).

<sup>32</sup> Bank przekazuje izbie rozliczeniowej zestawienia wszystkich transakcji, które będą księgowane na rachunku. Zestawienia te będą obejmować dane identyfikacyjne nadawcy i odbiorcy transakcji (imię i nazwisko, nazwę, dane adresowe, w tym miejscowość, ulicę, numer domu i lokalu, numery rachunków nadawcy i odbiorcy, datę obciążenia i uznania rachunku, kwotę i walutę transakcji, tytuł i opis transakcji, saldo początkowe i końcowe zestawienia). Od lipca 2019 r. Szef KAS może też żądać np. przekazania przez bank informacji o adresie IP, z którego nastąpiło logowanie do rachunku bankowego w Internecie.

<sup>33</sup> Szerzej mechanizm raportowania w ramach STIR omawia P. Miłkuła, *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej – wybrane szanse i ryzyka* [w:] *Nowe narzędzia kontrolne...*, s. 372-376.

<sup>34</sup> <https://www.gov.pl/web/kas/struktury-stir> (20.08.2021).

plik komputerowy obejmujący dane usystematyzowane w odpowiednim schemacie ułatwiającym ich przetworzenie.

W STIR są gromadzone, oprócz wyżej wskazanych danych, również informacje pochodzące z Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników, z którego dane mają być automatycznie przekazywane do STIR, w tym dane z Krajowego Rejestru Sądowego, dane z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz dane z elektronicznego rejestru wykreślonych płatników podatku od towarów i usług.

Po zgromadzeniu danych z rachunków bankowych, jak również na podstawie danych udostępnionych z Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników, posiadacze rachunków bankowych, oznaczani są wskaźnikiem ryzyka. Jest on swego rodzaju atrybutem (oznaczeniem, „oflagowaniem”), który może być przypisany potencjalnie dowolnemu podmiotowi kwalifikowanemu dokonującemu transakcji za pośrednictwem banków. Wskaźnik ryzyka jest ustalany automatycznie na podstawie algorytmów, które mają pozostać tajne<sup>35</sup>. Jeżeli STIR (tj. w istocie program komputerowy) przypisze danemu podmiotowi określony wskaźnik ryzyka lub też wskaźnik taki ulegnie zmianie, informacja taka nie rzadziej niż raz dziennie zostanie przekazana Szefowi KAS oraz właściwemu bankowi. Informacja o wskaźniku ryzyka obejmuje dane identyfikujące podmiot, wskaźnik ryzyka oraz istotność wpływu na ten wskaźnik poszczególnych kryteriów użytych przy jego ustalaniu. Na podstawie otrzymanych zestawień z banków dotyczących rachunków bankowych, otrzymanego wskaźnika ryzyka oraz innych posiadanych informacji Szef KAS dokonuje analizy ryzyka wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi.

Należy zauważyć, że przypisanie wskaźnika ryzyka, prowadzące zwłaszcza do przypuszczenia, że działalność danego podmiotu może mieć związek z wyłudzeniami skarbowymi, oznacza powstanie dotkliwych dla podatnika konsekwencji. W szczególności może dojść do blokady rachunku bankowego, odmowy rejestracji jako podatnika VAT lub wykreślenia ze stosownego rejestru, a także do wszczęcia postępowania karnego<sup>36</sup>. Podstawowym narzędziem jest wspomniana blokada rachunku bankowego, standardowo obejmująca okres 72 godzin, która może jednak zostać przedłużona na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Kompetencje w tym zakresie przysługują przede

<sup>35</sup> P. Mikuła, *Gdzie jesteśmy i dokąd zmierzamy z uszczelnianiem VAT: kilka uwag na temat ingerencji w prawa podatnika i ich ochrony* [w:] *Uszczelnianie systemu podatkowego – sukces czy porażka?*, J. Glumińska-Pawlic (red.), Katowice 2018, s. 129.

<sup>36</sup> P. Mikuła, *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej...*, s. 376, 389-391.

wszystkim Szefowi KAS, jak też, z upoważnienia wydanego na podstawie art. 119zma Ordynacji podatkowej, niektórym naczelnikom urzędów celno-skarbowych<sup>37</sup>.

Niewątpliwą zaletą tego mechanizmu jest to, że daje on istotne możliwości w zakresie kontroli wywiązywania się podatników z obowiązków podatkowych. Można zaryzykować stwierdzenie, że jest to potencjalnie jedno z bardziej skutecznych narzędzi w walce z luką podatkową VAT, które w bezprecedensowy sposób zwiększyło zasoby informacyjne administracji skarbowej<sup>38</sup>. Bez zastosowania technologii STIR identyfikowanie podmiotów mających zamiar popełnienia przestępstw skarbowych byłoby w tej skali niemożliwe. Posiadanie dostarczanych w opisany wyżej sposób informacji może przykładowo prowadzić do natychmiastowego ustalenia tego, czy dana transakcja znajdująca odzwierciedlenie w ewidencjach podatkowych miała rzeczywiście miejsce, czy dany podatnik nie „ukrywa” części swojej działalności lub czy transakcje danego podmiotu mają charakter „rynkowy”.

Te możliwości ilustruje tendencja wzrostowa, w zakresie wykorzystania wskazanego narzędzia przez administrację podatkową. Z publikowanych sprawozdań w zakresie przeciwdziałania wykorzystaniu działalności banków i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za lata 2018-2020<sup>39</sup> wynika, że liczba rachunków rozliczeniowych zgłoszonych do STIR w latach 2018-2020 wzrosła o około 63%, w 2020 r. wynosząc 18,93 mln. Prawie trzykrotnie wzrosła w tym okresie liczba podmiotów sklasyfikowanych do grup podwyższonego ryzyka wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych; w 2020 r. było to 81 tys. podmiotów. Natomiast liczba transakcji zaraportowanych do systemu wzrosła w 2020 r. o ponad 80% względem 2018 r. (15 405,73 mln w 2020 r.). Wreszcie utrzymuje się tendencja wzrostu liczby blokad dokonywanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, która wzrosła o 40% w 2020 r. tylko względem 2019 r. Znamienne wydaje się tu jednak porównanie z 2018 r., kiedy to zablokowano 41 rachunków bankowych, z 2020 r., w którym takowych było 1020. Wartość zablokowanych środków finansowych w stosunku do szacowanej wartości uszczupień nadal stanowi nieznaczny procent. Niemniej można zaobserwować, że z roku na rok stosunek

<sup>37</sup> Por. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie upoważnienia innych organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z zakresu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, Dz.U. 2020, poz. 1488.

<sup>38</sup> M. Sterniczuk, *Przeciwdziałanie wykorzystaniu sektora finansowego oszustwom podatkowym w zakresie podatku od towarów i usług*, niepubl. praca dyplomowa, SGH, 2021.

<sup>39</sup> <https://www.gov.pl/web/kas/struktury-stir> (20.08.2021).

ten wzrasta, tj. z 7,73% w 2018 r. do 14,54% w 2020 r.<sup>40</sup> Odpowiednio wzrasta również liczba skarg składanych do sądów administracyjnych na tzw. długie blokady rachunku (z 5 w 2018 r. do 54 w 2020 r.).

#### 4. Biała lista VAT

Białą listę VAT wprowadzono 1.09.2019 r.<sup>41</sup> Nie jest to, podobnie jak JPK, instrument unikatowy, tj. nieznanym systemom prawnym państw członkowskich w Unii Europejskiej. Przeciwnie, występuje w innych członkowskich jurysdykcjach podatkowych i co do zasady uznaje się go za zgodny z istotą unijnego systemu VAT<sup>42</sup>. Biała lista VAT stanowi wykaz prowadzony przez Szefa KAS w formie elektronicznej<sup>43</sup>, który zawiera informacje o podatnikach:

- w odniesieniu do których naczelnik urzędu skarbowego nie dokonał rejestracji albo które wykreślił z rejestru jako podatników VAT,
- zarejestrowanych jako podatnicy VAT, w tym podmiotów, których rejestracja jako podatników VAT została przywrócona.

Wykaz zawiera następujące dane:

- firmę (nazwę) lub imię i nazwisko,
- numer, za pomocą którego podmiot został zidentyfikowany na potrzeby podatku, jeżeli taki numer został nadany,
- status podmiotu:
  - w odniesieniu do którego nie dokonano rejestracji albo który wykreślono z rejestru jako podatnika VAT,
  - zarejestrowanego jako „podatnik VAT czynny” albo „podatnik VAT zwolniony”, w tym podmiotu, którego rejestracja została przywrócona,
- numer REGON, o ile został nadany,
- numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile został nadany,

<sup>40</sup> W 2020 r. łączna kwota zablokowanych środków pieniężnych przez Szefa KAS wyniosła 88,7 mln zł, z kolei przez naczelników urzędów celno-skarbowych 7,5 mln zł. Natomiast szacowane uszczuplenia wyniosły odpowiednio 587,7 mln zł oraz 73,2 mln zł (por. *Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystaniu działalności banków i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za 2020 rok*, s. 6).

<sup>41</sup> Wprowadzona ustawą z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019, poz. 1018.

<sup>42</sup> Wyrok TS z 19.10.2017 r., C-101/16, *Paper Consult*, EU:C:2017:775, pkt 53-55.

<sup>43</sup> Art. 96b ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. 2021, poz. 685 ze zm.

- adres siedziby w przypadku podmiotu niebędącego osobą fizyczną,
- adres stałego miejsca prowadzenia działalności albo adres zamieszkania, w przypadku nieposiadania stałego miejsca prowadzenia działalności w odniesieniu do osoby fizycznej,
- imiona i nazwiska osób wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania podmiotu oraz ich numery identyfikacji podatkowej,
- imiona i nazwiska prokurentów oraz ich numery identyfikacji podatkowej,
- imię i nazwisko lub firmę (nazwę) wspólnika oraz jego numer identyfikacji podatkowej,
- daty rejestracji, odmowy rejestracji albo wykreślenia z rejestru oraz przywrócenia zarejestrowania jako podatnika VAT,
- podstawę prawną odmowy rejestracji albo wykreślenia z rejestru oraz przywrócenia zarejestrowania jako podatnika VAT,
- numery rachunków rozliczeniowych otwartych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą<sup>44</sup>.

Wykaz ów jest dostępny na stronie internetowej Ministerstwa<sup>45</sup>. Jak zauważono w objaśnieniach podatkowych do białej listy VAT<sup>46</sup>,

jednym z podstawowych celów Wykazu jest ułatwienie i przyspieszenie wyszukiwania danych o podmiotach, w tym zarejestrowanych jako podatnicy VAT. Utworzenie jednej bazy zawierającej wszystkie informacje o podatnikach VAT ułatwi proces wyszukiwania danych przez zainteresowanych kontrahentów. Zadaniem Wykazu jest, aby poprzez bezpłatny i szybki dostęp do aktualnych danych (również historycznych) ułatwiających identyfikację kontrahentów, takich jak data rejestracji, odmowy rejestracji, wykreślenia z rejestru oraz przywrócenia zarejestrowania jako podatnika VAT, uczciwi przedsiębiorcy przy wyborze kontrahentów ograniczyli ryzyko wplątania w oszukańczy proceder zmierzający do wyłudzenia VAT. Korzystanie z Wykazu będzie miało tym samym pozytywny wpływ na zwiększenie bezpieczeństwa i pewności obrotu gospodarczego. Wykaz umożliwi w prostszy sposób zachowanie należytej staranności. Weryfikacja formalna kontrahenta jest jedną z podstawowych przesłanek branych pod uwagę przy ocenie dochowania należytej staranności przez podatników, którzy sami nie dokonali oszustwa, czy też nie wiedzieli lub nie mogli wiedzieć, że dana transakcja służy oszustwu. Obejmuje ona m.in. sprawdzenie

---

<sup>44</sup> M. Golec, P. Smeđa, *Podatek VAT. Biała lista a mechanizm podzielonej płatności – relacje*, „Doradca Podatkowy” 2019, nr 4, s. 15.

<sup>45</sup> <https://www.podatki.gov.pl/wykaz-podatnikow-vat-wyszukiwarka> (20.08.2021).

<sup>46</sup> Objasnienia podatkowe z 20.12.2019 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-z-dnia-20-grudnia-2019-r-wykaz-podatnikow-vat> (20.08.2021), s. 4.



czy kontrahent jest zarejestrowany jako podatnik VAT czynny lub zwolniony oraz czy nie jest wpisany do Wykazu jako podmiot, który został wykreślony z rejestru jako podatnik VAT lub podmiot, któremu odmówiono rejestracji. Wykaz posiada funkcjonalność umożliwiającą weryfikację, jaki był status kontrahenta w wybranym momencie historii, licząc do 5 lat wstecz.

Wskazuje się, że biała lista VAT jest jednym z kluczowych narzędzi ograniczających zjawisko przestępczości gospodarczej w dziedzinie VAT, w szczególności w postaci tzw. karuzel podatkowych<sup>47</sup>.

## 5. Społeczne koszty cyfryzacji rozliczeń VAT i granice e-kontroli

Profity wynikające z wdrożenia struktury JPK czy STIR, zarówno po stronie administracji skarbowej, jak i do pewnego stopnia podatników, są niezaprzeczalne, niemniej mają też swoją cenę. W szczególności mogą zostać uznane za kontrowersyjne z perspektywy praw podmiotowych, tak w optyce konstytucyjnej, jak i międzynarodowej, zważywszy na zasadniczą zbieżność podstaw aksjologicznych demokratycznych systemów prawnych (tzw. *composite constitutional order*<sup>48</sup>). Nasuwa się tu w szczególności pytanie o zagrożenie prawa do autonomii informacyjnej, czy wręcz prawa do prywatności<sup>49</sup>.

Pomijając na tym tle wątpliwości dotyczące formy określania struktur oraz algorytmów, na podstawie których gromadzone są dane w ramach ww. narzędzi<sup>50</sup>, wskazać należy, że w przypadku JPK podatnik jest zobowiązany do przedstawienia danych podatkowych w określonym czasie oraz w konkretnej strukturze i formie (elektronicznej), co implikuje skutki charakterystyczne dla elektronicznych form kontroli, w tym polegające zwłaszcza na zbieraniu w krótkim czasie i przetwarzaniu dużej

<sup>47</sup> Odpowiedź Ministerstwa Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. na interpelację poselską, znak PT5.054.1.2020PT5.054.1.2020.

<sup>48</sup> A. Sołtys, *Pluralistyczna koncepcja relacji prawa UE i prawa krajowego wobec współczesnych wyzwań dla europejskiego porządku konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 4, s. 4 i n.

<sup>49</sup> Art. 47, art. 51 Konstytucji RP, art. 8 Karty Praw Podstawowych UE, art. 8 Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności.

<sup>50</sup> Zbieranie informacji przez STIR opiera się na tajnych algorytmach, opracowanych przez KIR, a więc niewynikających ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Ustawa daje wprawdzie pewne wskazówki co do konstrukcji tych algorytmów (a zatem co do przesłanek, na podstawie których dany podmiot ma być oznaczany takim wskaźnikiem), nie są one jednak precyzyjne (art. 119zn § 3 Ordynacji podatkowej). Podobnie w świetle art. 193a § 2 Ordynacji podatkowej zakres danych wymaganych do raportowania w formule JPK wyznaczony jest *de facto* przez komunikat na stronie internetowej Ministerstwa.

ilości danych na temat podatnika oraz jego kontrahentów. Pozwala to na wyciąganie wniosków dalece wykraczających poza te uzasadnione celami kontroli, jak np. dotyczące polityki cenowej przedsiębiorstwa, a nawet przekonań religijnych czy politycznych konsumentów. Gromadzone dane mają bowiem charakter danych wrażliwych, jako że zawierają informację o tym, kto, od kogo, kiedy, co i za ile kupił, co dotyczy również zakupów dokonywanych przez konsumentów, tj. osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej. Wszystkie te zasoby informacyjne zbierane są przy tym niejako prewencyjnie, bez związku z konkretnym postępowaniem, w sposób zautomatyzowany. Brakuje ponadto procedury weryfikacji procesu gromadzenia danych przez niezależny organ (sądowy w szczególności), podobnie jak limitów czasowych przechowywania gromadzonych w omówiony sposób danych, nie wspominając już o przesłankach ich usuwania<sup>51</sup>. Podobnie regulacje wprowadzające STIR przyczyniają się do gromadzenia oraz przetwarzania danych o obywatelach w bezprecedensowym zakresie, bez związku z konkretnym postępowaniem. Do Szefa KAS przekazywane są codziennie w zasadzie wszystkie dane o przelewach bankowych dokonywanych w Polsce, w ustalonym jednolitym formacie, co umożliwi ich automatyczne przetwarzanie. Podobnie więc jak w przypadku JPK, łatwo wyobrazić sobie, jak istotną wagę takie informacje mają dla różnych podmiotów gry rynkowej lub politycznej, z zupełnie innego punktu widzenia niż kontrola podatkowa. Można tutaj dostrzec szereg niepokojących implikacji wynikających ze zgromadzenia w jednym miejscu wszystkich informacji o przepływach finansowych danego podmiotu (np. potencjalnie o zakupach dotyczących sfery prywatnej jednoosobowego przedsiębiorcy).

Na tym tle instrument w postaci białej listy VAT odróżnia się tym, że mamy tu do czynienia z publicznym rejestrem zawierającym podstawowe dane ewidencyjne i informacyjne, tj. związane z formalnoprawną organizacją oraz działalnością przedsiębiorcy generującego rozliczenia w dziedzinie VAT. Zakres upublicznionych danych jest zdecydowanie węższy od tego, który dostępny jest administracji skarbowej dzięki wykorzystaniu mechanizmów JPK czy STIR. Inne są bowiem funkcje powszechnie dostępnych informacji przetwarzanych w ramach białej listy VAT. Dane te pozwalają uwiarygodnić uczestnika obrotu prawnego. Wskazuje na to bezpośredni związek funkcjonalności białej listy VAT z tzw. doktryną dobrej wiary<sup>52</sup>. Wykaz ten zawiera bowiem informacje pozwalające na stosunkowo łatwą weryfikację kryteriów organizacyjno-

<sup>51</sup> P. Mikula, *Elektroniczna wszechkontrola podatkowa: nowe instrumenty walki z oszustwami a konstytucyjne prawo do prywatności* [w:] *Agresywna optymalizacja podatkowa – problem podatnika czy problem państwa?*, J. Głumińska-Pawlic (red.), Katowice 2017, s. 110-111.

<sup>52</sup> Z ugruntowanego orzecznictwa TS wynika, że w dobrej wierze pozostaje wyłącznie podatek, który nie wiedział lub przy zachowaniu należytej staranności nie mógł się dowiedzieć o tym, że

-prawnych kontrahenta, jak też okoliczności transakcji w zakresie bezpiecznego dla rozliczenia dostawy lub usługi rachunku bankowego. Przeprowadzenie transakcji na podstawie danych gromadzonych w ramach białej listy VAT, w szczególności zaś dokonanie płatności na rachunek zweryfikowany przez administrację skarbową, daje niejako rękojmię działania z dochowaniem należytej staranności<sup>53</sup>. Jest to zatem narzędzie wzajemnej (horyzontalnej) kontroli przedsiębiorców, przesuujące do pewnego stopnia ciężar weryfikacji rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania z administracji skarbowej, na podatnika. W zamian władza publiczna udostępnia kontrahentom rozliczającym podatek od towarów i usług pewien wentyl bezpieczeństwa, narzędzie owej weryfikacji. Zatem jako nadrzędny cel jawi się tu właśnie pewność obrotu prawnego<sup>54</sup>.

O ile więc w przypadku białej listy VAT można dostrzec próbę wyważenia z jednej strony funkcji fiskalnej instrumentu prawnego, a z drugiej jej roli gwarancyjnej względem podatników, o tyle ten pierwszy aspekt zdaje się przeważać w odczytaniu natury raportowania w formie JPK, jak też kontroli przepływów finansowych w ramach STIR. Odmienne są nie tylko metody, ale i kierunki oddziaływania administracji skarbowej na podatnika w przypadku ww. grup narzędzi uszczelniających. Biała lista VAT wyraża ideę kooperacyjności i służebnej roli administracji państwowej względem obywateli, jako że – jak zauważono – niejako podzielono się tu z podatnikiem odpowiedzialnością za rzetelność rozliczenia w zakresie VAT. Z jednej strony przerzucono na podatnika obowiązek weryfikacji kontrahenta, tj. podwyższono próg należytej staranności w stosunku do tego wynikającego z doktryny dobrej wiary w jej dotychczasowej postaci, z drugiej jednakże udostępniono w tym celu stosowne narzędzie i dookreślono ustawowo kryteria owej staranności kupieckiej. Z kolei w przypadku JPK oraz STIR położono nacisk na pobór danych i działania analityczne i kontrolne samej administracji skarbowej, których mechanizmy w zasadniczym zakresie nie są podatnikowi znane.

Co rozumiałe, trudno obecnie wyobrazić sobie bardziej skuteczne, aniżeli techniki cyfrowe, środki uszczelniania systemu podatkowego. Nowe technologie umożliwiły precyzyjną identyfikację podmiotów, które powinny zostać objęte kontrolą, a także pozwoliły przewidywać trendy w celu zarządzania długiem podatkowym. Jest też

---

uczestniczy w transakcji, która wiąże się z oszustwem w zakresie podatku od wartości dodanej (szerzej: T. Grzybowski, *Wpływ wybranych technologii informatycznych...*).

<sup>53</sup> W. Klimiuk, *Wiarygodność rejestrów publicznych w cieniu harmonizacji podatków*, „Doradztwo Podatkowe” 2019, nr 8, s. 22 i n.

<sup>54</sup> Odrębnym zagadnieniem jest, czy przepisy wdrażające rekonstruowane wyżej założenia białej listy VAT są rozumiałe i należycie realizują przypisywany im cel (szerzej por. A. Czernik, *Owoce białej listy*, „Doradca Podatkowy” 2020, nr 2, s. 3-9).

oczywiste, że unikanie, a tym bardziej uchylanie się od ciężaru podatkowego uderza w zasadę solidaryzmu społecznego, wyrażoną w treści klauzuli dobra wspólnego<sup>55</sup>. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że JPK czy STIR to środki tyleż efektywne, co zarazem inwazyjne, biorąc pod uwagę, że dane gromadzone są bez związku z konkretnym postępowaniem, podobnie jak zakres gromadzonych informacji wrażliwych. Ten rosnący apetyt fiskusa w zakresie zbierania kolejnych informacji o podatnikach i korespondujący z nim rozwój narzędzi analitycznych wykorzystywanych w ocenie ich działania aktualizuje więc filozoficzne pytanie Machiavellego: czy cel może uświęcać środki? Jak dalece realizacja postulatów zasadniczych (sprawiedliwość podatkowa), jak i względem nich instrumentalnych (uszczelnienie systemu podatkowego)<sup>56</sup> może usprawiedliwiać ingerencję w autonomię informacyjną podatników? Dalej zaś: czy dojrzewające zmiany systemowe, uzasadniane w duchu walki z oszustwami lub nadużyciami podatkowymi, mogą konsekwentnie ograniczać prawa podmiotowe?<sup>57</sup>

Tarcie między zasadami ustrojowymi, w tym takimi jak powszechność opodatkowania czy autonomia informacyjna, jest dziś zatem intensywniejsze niż kiedykolwiek wcześniej, a to za sprawą rozwoju technologii informatycznych. Prawodawca stoi w ww. zakresie przed wyborem nie tylko politycznym, ale i filozoficznym, decydującym ostatecznie o kształcie sprawiedliwości realizowanej przez prawo. W mojej ocenie narzędzia wiążące się z przeniesieniem władztwa podatkowego do przestrzeni wirtualnej, mimo że wpisały się już zasadniczo w krajobraz prawnopodatkowy, nadal budzą zastrzeżenia z perspektywy generowanych przez nie niebezpieczeństw nadużycia władzy. Wydaje się bowiem, że z ww. tylko biała lista VAT stanowi wyraz dbałości o zachowanie równowagi między wydajnością fiskalną systemu a realizacją praw podmiotowych podatników. Czas pokaże, czy któraś ze wspomnianych wartości przeważy, bądź może uda się je odpowiednio wyważyć<sup>58</sup>, co pozwoli na ocenę, czy ze swej demokratycznej legitymacji ustawodawca korzysta w granicach wyznaczonych

<sup>55</sup> J. Trzciniński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 27 i 30.

<sup>56</sup> O wartościach zasadniczych i instrumentalnych por. J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowna*, Wrocław 1973, s. 51-53.

<sup>57</sup> J. Wierzbicki, *Ku podatkowej dystopii – uwarunkowania polskiego systemu daninowego*, Centrum Analiz i Studiów Podatkowych SGH, 2020, <https://casp.sgh.waw.pl/blog/ku-podatkowej-dystopii> (20.08.2021).

<sup>58</sup> Jakkolwiek można wskazać próby identyfikacji hierarchii wartości i zasad konstytucyjnych [vide: K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, J. Trzciniński (red.), Warszawa 1997], to trudno byłoby uznać jednoznaczne pierwszeństwo np. zasady powszechności opodatkowania przed zasadą autonomii informacyjnej.

przez zasady ustrojowe<sup>59</sup>. Nie jestem w tym względzie optymistą, tym bardziej że koncepcja intersubiektywnej miary uczciwości, tj. dobrej wiary (*bona fides*) w rodzimej kulturze prawnej nadal niejednokrotnie ustępuje, tak w działaniach części podatników, jak i władzy publicznej, faktycznemu domniemaniu złej wiary.

## Bibliografia

- Bartoszewicz M., *Chiński system zaufania społecznego*, „Przegląd Geopolityczny” 2020, t. 32, s. 58-67.
- Błocka-Sowińska M., *Big Data – aspekty podatkowe*, niepubl. praca magisterska, SGH, Warszawa 2019.
- Czernik A., *Owoce białej listy*, „Doradca Podatkowy” 2020, nr 2, s. 2-9.
- Darowska-Szczepanek K., *Cloud computing w kontekście strategicznych kierunków informatyzacji administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 77-93.
- Działocha K., *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, J. Trzciniński (red.), Warszawa 1997.
- Gajewski D., Grzybowski T., Karwat P., Werner A., Wierzbicki J., *Aktualne trendy w optymalizacji i uszczelnieniu systemów podatkowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia wobec globalnych trendów: gospodarka, społeczeństwo i biznes*, M. Strojny (red.), Warszawa 2019.
- Golec M., Smęda P., *Podatek VAT. Biała lista a mechanizm podzielonej płatności – relacje*, „Doradca Podatkowy” 2019, nr 4.
- Gołębiowska M., *COVID-19 a cyfryzacja Europy Środkowej*, „Komentarze Instytutu Europy Środkowej” 2020, nr 162(65).
- Gorman L., McLean D., *Media i społeczeństwo. Wprowadzenie historyczne*, przeł. A. Sadza, Kraków 2010.
- Grzybowski T., *Wpływ wybranych technologii informatycznych na uszczelnianie systemu VAT* [w:] *Ekonomiczne i społeczne skutki nowych technologii*, P. Błędowski, U. Kurczewska, M. Zaleska (red.), Warszawa 2020.
- Kleer J., *Teoretyczne ujęcie modelu cywilizacji*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2021, nr 1, s. 28-33.
- Klimiuk W., *Wiarygodność rejestrów publicznych w cieniu harmonizacji podatków*, „Doradztwo Podatkowe” 2019, nr 8, s. 22-25, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.3752>.
- Kopyściańska K., *Kontrowersje wokół tzw. uszczelniania systemu podatkowego w kontekście ostatnich zmian odnoszących się do podatku od towarów i usług*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2017, nr 3, s. 39-54, <https://doi.org/10.18778/1509-877X.03.02>.
- Kowal A., Lichota W., *Proces cyfryzacji podatku VAT w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2020, t. 115, s. 265-282, <https://doi.org/10.26485/SPE/2020/115/15>.

<sup>59</sup> Pewnym drogowskazem mogą się tu okazać pytania prawne skierowane zarówno do polskiego Trybunału Konstytucyjnego (ściślej chodzi o wniosek Krajowej Rady Doradców Podatkowych; sygn. K 13/20), jak i Trybunału Sprawiedliwości UE (ściślej chodzi o pytanie prejudycjalne sądu belgijskiego; sygn. C-694/20), a dotyczące uchylecia tajemnicy zawodowej (odpowiednio doradcy prawnego lub adwokata) w zakresie związanym z obowiązkiem raportowania schematów podatkowych.

- Kurzac M., *Unikanie opodatkowania a uchylanie się od opodatkowania – o kryteriach rozróżniających*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017, t. 25, s. 11-22, <https://doi.org/10.26485/SPe/2017/105/1>.
- Martini J., *Demokratyczne państwo prawne czy państwo teoretyczne? Działania państwa polskiego wobec wyzwań związanych z masowymi wyłudzeniami VAT* [w:] *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, t. 2, J. Głuchowski, M. Kalinowski, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, A. Nita, A. Olesińska (red.), Warszawa 2019.
- Mikuła P., *Elektroniczna wszechkontrola podatkowa: nowe instrumenty walki z oszustwami a konstytucyjne prawo do prywatności* [w:] *Agresywna optymalizacja podatkowa – problem podatnika czy problem państwa?*, J. Głumińska-Pawlic (red.), Katowice 2017.
- Mikuła P., *Gdzie jesteśmy i dokąd zmierzamy z uszczelnianiem VAT: kilka uwag na temat ingerencji w prawa podatnika i ich ochrony* [w:] *Uszczelnianie systemu podatkowego – sukces czy porażka?*, J. Głumińska-Pawlic (red.), Katowice 2018.
- Mikuła P., *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej – wybrane szanse i ryzyka* [w:] *Nowe narzędzia kontrolne, dokumentacyjne i informatyczne w prawie podatkowym. Poprawa efektywności systemu podatkowego*, B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski (red.), Warszawa 2018.
- Nykiel W., Kukulski Z., *Raport generalny – transformacja systemów podatkowych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej – 25 lat doświadczeń oraz wyzwania na przyszłość – cz. II*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2017, nr 3, s. 9-37. <https://doi.org/10.18778/1509-877X.03.01>.
- Síthigh D.M., Siems M., *The Chinese Social Credit System: A Model for Other Countries?*, „European University Institute Working Paper LAW” 2019, iss. 1.
- Sołtys A., *Pluralistyczna koncepcja relacji prawa UE i prawa krajowego wobec współczesnych wyzwań dla europejskiego porządku konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 4, s. 3-21.
- Sterniczuk M., *Przeciwdziałanie wykorzystaniu sektora finansowego oszustwom podatkowym w zakresie podatku od towarów i usług*, niepubl. praca dyplomowa, SGH, 2021.
- Trzeciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 23-31, <https://doi.org/10.14746/rpe-is.2018.80.1.3>.
- Wierzbicki J., *Ku podatkowej dystopii – uwarunkowania polskiego systemu daninowego*, Centrum Analiz i Studiów Podatkowych SGH, 2020, <https://casp.sgh.waw.pl/blog/ku-podatkowej-dystopii> (20.08.2021).
- Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973.
- Zdunek A., *Krajowa Administracja Skarbowa – konsolidacja służb skarbowych i celnych w celu uszczelnienia systemu podatkowego* [w:] *Nowe narzędzia kontrolne, dokumentacyjne i informatyczne w prawie podatkowym. Poprawa efektywności systemu podatkowego*, B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski (red.), Warszawa 2018.
- Zuboff S., *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, London 2019.

MAŁGORZATA KOŻUCH<sup>1</sup>

## CZY E-POSTĘPOWANIE MEDIACYJNE ZWIĘKSZA ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACJI?

**ABSTRAKT:** Przedmiotem artykułu jest wstępna analiza zagadnień dotyczących odpowiedzialności organu administracyjnego wynikających z prowadzenia mediacji w ramach postępowania za pomocą elektronicznych środków komunikacji na odległość. W pierwszej części artykułu przedstawiony jest proces mediacji w ramach postępowania administracyjnego pod kątem jego celu i formy, z odniesieniem do przepisów prawnych dotyczących załatwienia sprawy w drodze elektronicznej. W drugiej części przedstawione są zagadnienia strukturalne dotyczące procesu mediowania, organizacji i przebiegu sesji mediacyjnych oraz kształtowania wyniku mediacji, niekiedy w postaci ugody. W trzeciej części zawarte są uwagi dotyczące tajemnicy mediacji i wynikających z niej następstw w obszarze odpowiedzialności. Autorka zwraca uwagę, że ustawodawca nie wprowadził żadnych nowych przepisów dotyczących odpowiedzialności. Mimo to pojawiły się nowe obszary odpowiedzialności wynikające z zaangażowania podmiotu publicznego w proces mediacji. Dodatkowo prowadzenie mediacji z użyciem technologii otwiera nowe ryzyka, które dotychczas nie były znane.

**SŁOWA KLUCZOWE:** proces mediacji, organ administracyjny, odpowiedzialność, ryzyka

### DOES E-MEDIATION INCREASE ADMINISTRATION ACCOUNTABILITY?

**ABSTRACT:** The subject of the article is a preliminary analysis of issues related to the responsibility of the administrative body resulting from mediation as part of proceedings by means of electronic means of distance communication. The first

---

<sup>1</sup> Dr Małgorzata Kożuch, Katedra Prawa Europejskiego, Uniwersytet Jagielloński, <https://orcid.org/0000-0002-5559-2555>.

part of the article presents the mediation process as part of the administrative procedure in terms of its purpose and form, with reference to the legal provisions regarding the settlement of the case electronically. The second part presents structural issues related to the mediation process, the organization and course of mediation sessions and shaping the outcome of mediation, sometimes in the form of a settlement. The third part contains comments on the secrecy of mediation and its consequences in the area of responsibility. The author points out that the legislator has not introduced any new provisions on liability. Despite this, new areas of responsibility have emerged due to the involvement of a public entity in the mediation process. In addition, conducting mediation with the use of technology opens up new risks that were previously unknown.

**KEY WORDS:** mediation process, administrative body, responsibility, risks

## 1. Wstęp

Przedmiotem artykułu jest wstępna analiza zagadnień dotyczących odpowiedzialności organu administracyjnego wynikających z prowadzenia mediacji w ramach postępowania za pomocą elektronicznych środków komunikacji na odległość. Konieczność podjęcia tematu odpowiedzialności administracji za proces mediacyjny jest naturalnym następstwem przyjęcia przez ustawodawcę przepisów w zakresie mediacji administracyjnej<sup>2</sup>. Zaznaczyć należy, że ustawodawca nie wprowadził żadnych nowych przepisów dotyczących odpowiedzialności<sup>3</sup>. Z tego powodu *prima facie* może się wydawać, że w zakresie odpowiedzialności administracji za jej działania nie nastąpiły żadne zmiany. Bliższe jednak wejrzenie w istotę procesu mediacji<sup>4</sup> pozwala zauważyć, że jednak

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 935. Z głównych motywów uzasadnienia legislacyjnego nowelizacji ustawy k.p.a. z dnia 4.07.2017 r. wynika, że ustawodawca chciał zaadresować sytuacje wielopodmiotowe, sytuacje, w których organ prawdopodobnie wydałby negatywną dla strony decyzję, a możliwe byłoby uniknięcie odwołania, gdyby uprzednio doszło do przeprowadzenia mediacji, lub wręcz sytuacje, w których organ wydał decyzję negatywną, a możliwe jest inne ukształtowanie sytuacji.

<sup>3</sup> Przedmiotem artykułu nie będzie więc odpowiedzialność administracji za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, gdyż zagadnienie to ma obszerną własną literaturę. Zob. np. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2015; A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998; M. Kaliński [w:] *System prawa prywatnego*, t. 6: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, A. Olejniczak (red.), Warszawa 2009; A. Koch, *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975; B. Lewaszekiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa 1978.

<sup>4</sup> Bardzo ciekawe wprowadzenie do zagadnienia przedstawia A. Zienkiewicz, *Studium mediacji. Od teorii ku praktyce*, Warszawa 2007.



pojawiły się nowe obszary odpowiedzialności wynikające z zaangażowania podmiotu publicznego w proces mediacji. Dodatkowo prowadzenie mediacji z użyciem technologii otwiera nowe ryzyka, które dotychczas nie były znane. Nałożenie na siebie tych dwóch elementów oraz fakt, że mediacja w administracji wciąż pozostaje „tworem na papierze”, skłania do podejmowania prób odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak jest. Być może postawiona diagnoza przyczyni się z jednej strony do podjęcia działań, które adresują potencjalne obawy uczestniczącego w mediacji organu administracji (lub nawet pracowników organów administracji, zarówno funkcjonariuszy, jak i personelu zwykłego, a nawet technicznego), z drugiej zaś pozwoli na podjęcie niezbędnych kroków prawnych i organizacyjnych, które na przedpolu wyłączają powstanie niechcianego ryzyka w obszarze odpowiedzialności.

Treść artykułu została podzielona na trzy części. W pierwszej części przybliżony jest proces mediacji w ramach postępowania administracyjnego pod kątem jego celu i formy, ukształtowanych normatywnie, z odniesieniem do przepisów prawnych dotyczących załatwienia sprawy w drodze elektronicznej. W drugiej części przedstawione są zagadnienia strukturalne dotyczące procesu mediowania, organizacji i przebiegu sesji mediacyjnych oraz kształtowania wyniku mediacji, niekiedy w postaci ugody. W trzeciej części zawarte są uwagi dotyczące tajemnicy mediacji i wynikających z niej następstw w obszarze odpowiedzialności. Artykuł zamykają wnioski końcowe.

## 2. Cel i forma prowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym

Gdyby sięgnąć do podręczników prawa administracyjnego, to w ich początkowej części zapewne odnajdziemy rozdziały dotyczące misji administracji i celów jej działania. Wśród najbardziej popularnych znajdują się: rządzenie i obsługa procesów rządzenia, wykonywanie zadań bieżących, zarządzanie zasobami, w tym majątkiem i kadrami, oraz czuwanie nad rozwojem instytucjonalnym. Wśród form działania administracji znajdziemy decyzje administracyjne, wydawanie aktów normatywnych, zawieranie porozumień i ugód oraz innych czynności cywilnoprawnych, wreszcie czynności faktyczne. Łatwo w tym kontekście zauważyć, że spektrum celów działania administracji oraz zakres form działania jest bardzo szeroki. W publikacjach dotyczących mediacji w administracji<sup>5</sup> dostrzegalne jest polaryzowanie stanowisk, sprowadzające się do

<sup>5</sup> Zob. M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2018; A. Szpor, *Mediacja w prawie administracyjnym* [w:] E. Gmurzyńska, R. Morek, *Mediacje. Teoria i praktyka*, Warszawa 2018, s. 429-449; A. Kalisz, *Mediacja administracyjna i sądownoadministracyjna*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, s. 19-39; A. Dauter-Kozłowska, *Stosowanie mediacji w postępowaniu administracyjnym*

stwierzeń, że mediacja jest „zabiegiem alternatywnym”, ale nie jest poza obszarem postępowania administracyjnego, i w tym zakresie nie jest dla niego alternatywą<sup>6</sup>, ale równocześnie jest to mechanizm „odmienny i do pewnego stopnia przeciwstawny w stosunku do typowych (tradycyjnych) rozwiązań postępowania administracyjnego”<sup>7</sup>. Mediacja w takim ujęciu jest pewną metodą działania, ukierunkowaną na polubowne załatwienie sprawy, umożliwiającą stronom wybór między rozstrzygnięciem a rozwiązaniem, przy wykorzystaniu osoby trzeciej (mediatora) aktywnie kreującego kulturę procesu mediowania oraz ukształtowanie dostatecznie elastycznego procesu dochodzenia do wyników. Szczegółowe wyróżnienie cech takiego procesu jest z teoretycznego punktu widzenia ciekawe, ale w praktyce mniej przydatne, zwłaszcza jeżeli prowadzi do powtórzeń tożsamyh cech/znakom, nieco inaczej nazwanych<sup>8</sup>. Co więcej, wydaje się, że autorzy „zamykają” wynik mediacji w formule wykreowanej przez wszczęte postępowanie administracyjne. Inni autorzy, przeciwnie, uważają mediację za jedną z nowoczesnych form działania administracji<sup>9</sup>, mającą na celu nie tylko wykreowanie wizerunku organu przyjaznego obywatelowi, ale także rzeczywiste takie sprawowanie administracji, aby możliwe było najpełniejsze wykonanie jej zadań przy równoczesnym zoptymalizowaniu zaspokojenia oczekiwań adresatów. Magdalena Tabernacka podnosi, że: „Zastosowanie mediacji i innych metod ADR w rozstrzygnięciu sytuacji konfliktowych w zakresie działania administracji publicznej można uznać za dowód rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego i swoisty probierz zaniku tendencji autorytarnych w stosowaniu prawa”<sup>10</sup>. Uzasadnienie dla takiego stanowiska jest następstwem dostrzeżenia innego pola zakresowego wyznaczonego przez art. 13 k.p.a., który kreuje przestrzeń mediacji<sup>11</sup> (każda kwestia sporna, jaka ujawni się w toku postępowa-

---

*i sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 1, s. 71-88; <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/artykuly/stosowanie-mediacji-w-postepowaniu-administracyjnym-i-151359645> (31.10.2021).

<sup>6</sup> A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 31 i n.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 32.

<sup>8</sup> Dla przykładu można wskazać na rozróżnienie np.: „zapewnienie stronom w określonych granicach, wybór między formułą rozstrzygnięcia a rozwiązywania sprawy” jako odmienny od „fakultatywnego (opartego na woli strony/stron postępowania)”, *ibidem*, s. 38.

<sup>9</sup> M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje...*, s. 121; A. Szpor, *Mediacja...*, s. 434.

<sup>10</sup> M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje...*, s. 121. W tym kontekście brak praktyki kierowania stron do mediacji w postępowaniu administracyjnym, mimo istnienia podstaw prawnych ponownie wskazuje na niedojrzałość urzędniczą w stosunku do progresywności legislatora.

<sup>11</sup> Art. 13 k.p.a. § 1. Organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:

nia) oraz art. 96a § 3 k.p.a. (okoliczności faktyczne i prawne sprawy). Autor Andrzej Szpor przywołuje w tym zakresie argument: „W mediacji można się zająć (i w miarę możliwości rozwiązać) każdą kwestię sporną między jej uczestnikami (art. 13 k.p.a.). Pole mediacji wyznaczają, przynajmniej na wstępie, rozbieżne stanowiska stron, a nie wyobrażenia urzędników na temat kształtu decyzji ostatecznej”<sup>12</sup>.

Przywołanie tych dwóch stanowisk służy pokazaniu, że dla jednych mediacja jest tylko formą czy metodą działania administracji o określonych cechach, dla innych jest sposobem kształtowania rzeczywistości, a więc nie tylko załatwienia sprawy (na drodze rozstrzygnięcia lub porozumienia), ale także aktywnego kreowania kultury życia w zorganizowanym społeczeństwie. Dla autorki niniejszego artykułu oba stanowiska są bliskie i należycie uzasadnione. Mediacja jest nie tylko metodą czy trybem postępowania, ale nade wszystko jest przestrzenią konfliktu i współpracy, grą o wyniku niezerowym<sup>13</sup>, tzn. takim, w którym mimo istnienia sprzecznych interesów czy sprzecznych stanowisk stron istnieje obszar interesów wspólnych, które można odkryć dzięki aktywności neutralnej osoby trzeciej (mediatora), a przez to zoptymalizować zaadresowanie interesu każdego podmiotu zaangażowanego w postępowanie. W efekcie więc bez względu na to, czy będziemy mieć do czynienia z mediacją poziomą (w którą zaangażowane są tylko strony postępowania), czy z mediacją pionową (zaangażowanie po jednej stronie organu, a po przeciwnej – strony), każdy z uczestników mediacji zaspokojony zostaje w jej wyniku w większym stopniu, niż gdyby w sprawie przyjęto rozstrzygnięcie władcze. Oczywiście pomiar wyników mediacji odbywa się na różnych płaszczyznach. Można odnieść go do interesu proceduralnego, tj. sposobu załatwienia sprawy, szybkości, kosztów. Można mierzyć go od strony materialnej, czyli poziomu zaspokojenia interesów strony, czy wielu stron [wartością w tym zakresie będzie zsumowanie poziomu realizacji interesów stron (także wielu stron)], łącznie z interesem organu administracji wyrażonym poziomem realizacji zadania publicznego oraz uniknięcie lub ograniczenie na przyszłość wszczynanych postępowań. Może wreszcie

---

1) skłaniających strony do zawarcia ugody w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach;

2) niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. § 2. Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy.

<sup>12</sup> A. Szpor, *Mediacja...*, s. 434.

<sup>13</sup> Posługuję się w tym zakresie koncepcją stworzoną dla celów strategii rozwiązywania konfliktów przez nagrodzonego Nagrodą Nobla Thomasa C. Schellinga, którą otrzymał po 45 latach od publikacji książki. Polskie tłumaczenie ukazało się z przedmową Leszka Balcerowicza w 2013 r. T.C. Schelling, *Strategia konfliktu*, przeł. J. Stawiński, Warszawa 2013.

miernikiem być poziom zadowolenia stron, ukształtowanie wizerunku, odpowiedź na potrzeby emocjonalne wynikające z sytuacji politycznej czy wręcz obietnicy wyborczej (post- lub przedwyborczej). Potrzeby te mogą istnieć zarówno po stronie adresatów działań administracji, jak i po stronie administrujących.

Kształtując mediację w art. 13 k.p.a., czyli w rozdziale dotyczącym zasad ogólnych postępowania administracyjnego, ustawodawca wyraził stanowisko, że jest to element ważny systemowo. Przepis art. 13 k.p.a. mieści się bowiem w rozdziale 2 k.p.a. Tym samym można przypisywać mu rolę ważną ustrojowo dla całokształtu działań administracji. Niestety element ten, na co warto zwrócić uwagę, jest niedoceniany albo wręcz pomijany. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że orzecznictwo, które w istotny sposób kształtuje praktykę, nie nadążyło za nowatorstwem zamierzenia legislacyjnego. Jeżeli bowiem zasadą postępowania administracyjnego jest dążenie do polubownego załatwienia sprawy<sup>14</sup>, to organy powinny być związane koniecznością zastosowania metody polubownej, jeżeli strona taką wolę zgłosi (gdyż w zakresie metody organ powinien być związany zasadą ustrojową). Tym samym sytuacje odmowy przeprowadzenia mediacji winny wynikać nie z natury procesowej (brak zgody organu), ale materialnoprawnej – istnienia ustawowego wyłączenia danej materii z obszaru dopuszczalności mediacji<sup>15</sup>. Rzecz w tym, że ustawodawca takiego materialnego wyłączenia nie uczynił<sup>16</sup> (co zgodnie podkreśla doktryna), a mimo to ukształtował przepis art. 13 § 1 k.p.a. w taki sposób, że wydaje się sugerować, iż istnieje materia, która nie ma zdolności mediacyjnej<sup>17</sup>. Co więcej, orzecznictwo<sup>18</sup> zmierza w kierunku

<sup>14</sup> K. Miśtał, *Zasada ugodowego załatwienia sprawy i jej realizacja w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Mediacje w prawie*, J. Czapska, M. Szelaż-Dylewski (red.), Kraków 2014, s. 247-258.

<sup>15</sup> Inne stanowisko prezentuje M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zasada dobrovolności mediacji w sprawach administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 6, s. 33-46.

<sup>16</sup> M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje...*, s. 122; M. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *Mediacja...*, s. 62 i n. Autorzy dostrzegają możliwość typizowania przesłanek negatywnych mediacji (stan wyższej konieczności, kryterium prostoty postępowania, kryterium trybu uproszczonego, kryterium milczącego załatwienia sprawy, kryterium ochrony informacji lub tajemnicy), ale podawane przez nich argumenty nie prowadzą do materialnego wyłączenia pewnego typu spraw, a nadto wydają się teoretyczne i nieprzekonujące. Dla przykładu ani informacje niejawne, ani tajemnica zawodowa nie są żadną przeszkodą mediacyjną w postępowaniu cywilnym, więc dlaczego miałyby być przeszkodą w mediacji administracyjnej? Podobnie stan wyższej konieczności może przemawiać za intensywnymi czynnościami mediacyjnymi, aby rozwiązanie mogło być natychmiastowe, co najlepiej rozumieją strony działające pod presją czasu czy okoliczności.

<sup>17</sup> Art. 13 k.p.a. „[...] w sprawach, których charakter na to pozwala [...]”.

<sup>18</sup> WSA w Krakowie w wyroku z 26 kwietnia 2018 r., II SA/Kr 323/18, orzekł: „Ponieważ przeprowadzenie mediacji nie jest obowiązkowe, nie można zarzucić organowi naruszenia prawa”; WSA w Bydgoszczy w wyroku z 20 marca 2018 r., II SA/Bd 517/17, orzekł: „Skoro organ w prowadzonym postępowaniu zaniechał uzyskania stanowiska stron postępowania i podjęcia próby ugodowego załatwienia sprawy, winien był szczegółowo uzasadnić przyjęte stanowisko”.

uznania, że z dobrowolności mediacji wynika także dobrowolność przystąpienia do niej po stronie organu, co wypacza ideę ustrojowej zasady prowadzenia postępowań na drodze polubownej jako zasady, a dopiero w sytuacji niemożności prowadzenia takiego postępowania – kreowania rozwiązań w drodze rozstrzygnięcia. Oczywiście nie postuluję w tym miejscu, aby wszystkie sprawy administracyjne trafiały do mediacji lub do polubownych postępowań<sup>19</sup> – podkreślam jednak niekonsekwencję ustawodawcy w ukształtowaniu zasad systemowych postępowania administracyjnego. Te dwa stanowiska (mediacja jako metoda postępowania i mediacja jako element kulturotwórczy)<sup>20</sup> znajdą swoje odzwierciedlenie w zakresie odpowiedzialności za proces mediacji. Jeżeli bowiem założymy, że jest to tylko jedna z form działania w ramach wąsko pojętego postępowania, to zakres ujawnionych w mediacji informacji i interesów może być węższy, a przez to generować mniejsze ryzyka zarówno dla strony, jak i dla organu. Jeżeli jednak przyjmiemy, że w mediacji dokonywane jest wyjaśnienie kwestii spornych w zakresie faktów i prawa, to może okazać się, że strony ujawnią swoje interesy leżące poza bezpośrednim wynikiem postępowania administracyjnego, dla których wszczęte postępowanie było tylko elementem koniecznym na drodze do realizacji innych celów. Odkrycie owych celów może w niektórych wypadkach być korzystne, ale w innych stwarzać zagrożenie dla wykreowania interesów konkurujących strony mediacji albo nawet uczestników mediacji po stronie organu (niekoniecznie organu *per se*, ale osób go reprezentujących). W efekcie może dojść do np. „kradzieży” pomysłu na biznes czy też wygenerowania podmiotu konkurującego w tym samym obszarze działań.

<sup>19</sup> Zwrócić należy uwagę, że z tematem dobrowolności mediacji i obligatoryjnego skierowania stron do mediacji przez sąd na podstawie przepisów postępowania cywilnego (czego ekwiwalentem byłoby zobligowanie organu administracji do udziału w mediacji zawsze, gdy strona taką wolę wyrazi, a nie stoi naprzeciwko temu przepis prawny) poradził sobie TSUE, wskazując, że skierowanie stron do mediacji nie zamyka dostępu do drogi sądowej oraz nie oznacza konieczności przyjęcia określonego wyniku mediacji. Przystąpienie do procesu mediacji otwiera bowiem dopiero pewną kreatywną przestrzeń dla stron (oczywiście w granicach działań zgodnych z prawem), a *a limine* odmówienie udziału w procesie mediowania może nie służyć realizacji interesów materialnych i procesowych stron. Wydaje się, że wnioski płynące z takiego rozstrzygnięcia są przenaszalne na grunt postępowania administracyjnego w całości i należy ubolewać nad nikłą znajomością wskazanych zagadnień w sądach administracyjnych. Zob. np. K. Antolak-Szymański, *Mediacje obligatoryjne*, Warszawa 2017. Sprawa uległaby komplikacji w sporach wielopodmiotowych, gdy tylko niektórzy uczestnicy wyrażaliby wolę mediacji. Także jednak takie sytuacje nie są obce procesom cywilnym i praktyka sobie z nimi radzi doskonale. Co do zasady w przypadku uczestnictwa materialnego konieczna jest decyzja zgodna wszystkich podmiotów, a w przypadku współuczestnictwa formalnego – wynik postępowania mediacyjnego będzie miał zastosowanie tylko do tych podmiotów, które podjęły kroki mediacyjne. Zagadnienie to jest poruszane w komentarzach do k.p.a., ale nadal ma zbyt małe odzwierciedlenie w praktyce orzeczniczej.

<sup>20</sup> Stanowiska te nie muszą być sprzeczne. Wystarczy życzliwie przyjąć, że inaczej rozkładają akcenty w zakresie obszaru mediacji i jej wyników.

Poszukując podstawy normatywnej do prowadzenia mediacji w formie online<sup>21</sup>, należy się odnieść do kilku przepisów. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zasadę załatwiania sprawy administracyjnej w formie pisemnej lub w drodze dokumentu elektronicznego. Świeżo znowelizowany<sup>22</sup> przepis art. 14 § 1c k.p.a. stanowi:

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 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r., poz. 346, 568, 695, 1517 i 2320).

Dodatkowo art. 14 § 2 k.p.a. stanowi:

Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r., poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Można zadać sobie w tym miejscu pytanie, która z podstaw będzie właściwym punktem odniesienia dla postępowania mediacyjnego. Art. 14 § 1c k.p.a. odnosi się do usług elektronicznych. Mediacja nie jest jednak usługą elektroniczną *per se*, a jedynie wykorzystuje elektroniczny system komunikacji. Gdyby nawet jednak była usługą elektroniczną, to wydaje się, że udostępnienie przez organ administracji publicznej usługi elektronicznej zależne jest nie tylko od zdolności technicznych organu (zasobów *hardware* i *software* oraz kompetencji technicznych pracowników organu, ale z drugiej strony wymaga przełamania bariery tzw. wykluczenia technologicznego po stronie uczestników procesu mediacji. O ile pokolenie Y (millenialsów)<sup>23</sup> nie może zostać uznane za wykluczone, chyba że na skutek niedoborów materialnych, to pokolenie osób urodzonych przed rokiem 1980 przynajmniej w części nie ma kompetencji technologicznych w zakresie obsługi komputera (sukcesywnie są one nabywane dzięki aplikacjom mobilnym, a także telefonom i smartfonom obsługującym lub umożliwiającym bezpośredni dostęp do serwerów administratora czy dostawcy usług, ale nadal nie jest to powszechne). Także przepis art. 14 § 2 k.p.a. niewiele pomaga, gdy strona

---

<sup>21</sup> M. Tabernačka, *Negocjacje i mediacje...*, s. 38.

<sup>22</sup> Wejście w życie nowelizacji 5.10.2021 r.

<sup>23</sup> Określenie to odnosi się do osób urodzonych na przełomie XX i XXI w. i później.

dotknięta jest wykluczeniem technologicznym. Interes strony należy w tym zakresie rozumieć szerzej, nie przez pryzmat efektu materialnego załatwienia sprawy, ale przez atrybuty procesowe interesu, rozumiane jako zdolność do skorzystania z postępowania za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub brak takiej zdolności. Ewentualną kolizję interesu materialnego i procesowego będzie należało rozstrzygać w każdym indywidualnym przypadku odrębnie. Wydaje się, że przezwycięzenie bariery technologicznej może nastąpić przez wsparcie logistyczne (co najmniej w niektórych wypadkach), ale dla innych osób bariera psychiczna wywołana lękiem przed komunikacją na odległość może wykluczać prowadzenie takiego postępowania. Ustawodawca nie pozostawił wskazówki, kto ma rozstrzygać, co jest w danych okolicznościach słusznym interesem strony oraz czy priorytet należy dać interesowi np. szybkości postępowania, czy też autonomii woli i prawu do zdecydowania przez stronę o tradycyjnej formie procedury (w tym procedury mediacji osobistej) z uwagi na dyskomfort wywołany stresem technologicznym. Wydaje się, że oba te obszary mogą stać się podstawą do zarzutu nieprawidłowo ukształtowanej procedury działania organu, a w efekcie przyczyną co najmniej zarzutu z zakresu odpowiedzialności za proces.

Forma pisemna w postępowaniu administracyjnym, realizowana także za pomocą środków elektronicznych, pozwala co najmniej na zamknięcie mediacji na podstawie pisemnego protokołu lub ugody. Trudno jednak z uwagi na pożądaną dynamikę procesu mediacji nawet wyobrazić sobie formułowanie stanowisk w mediacji w formie pisemnej. Z całą pewnością nie służyłoby to jej sprawności i szybkości, z uwagi prawdopodobną dbałość o precyzyjność i elegancję wypowiedzi na piśmie<sup>24</sup>. Oczywiście można wyobrazić sobie prowadzenie mediacji w drodze wymiany korespondencji e-mailem, za pomocą specjalnych aplikacji na urządzeniach mobilnych, czy wreszcie poprzez umieszczanie informacji i korzystanie z informacji umieszczonych na dedykowanych stronach WWW<sup>25</sup>. Teoretycznie niewykluczone jest także użycie mediów społecznościowych poprzez wykreowanie zamkniętej grupy uczestników mediacji w ramach np. Facebooka. Taka jednak forma nie jest chyba rekomendowana przez żadnego mediatora. Przeczy jej także zasada poufności mediacji, która w przypadku generowania wielu dokumentów pisemnych, dodatkowo przetwarzanych elektronicznie czy nawet tylko przesyłanych, narażona byłaby na wyjątkowo wiele zagrożeń technicznych i behawioralnych, generowanych zarówno przez uczestników, jak i potencjalnie przez osoby trzecie. Szczęśliwie

<sup>24</sup> Oczywiście nie oznacza to, że wypowiedzi czy stanowiska przedstawiane ustnie są nieprecyzyjne i nieeleganckie. Język mówiony różni się jednak od języka pisanego i na ten element należy zwracać uwagę także pod kątem „odpowiedzialności za słowo”.

<sup>25</sup> Na temat komunikacji elektronicznej i negocjacji zob. Leszek Gracz w opracowaniu L. Gracz, K. Słupińska, *Negocjacje i komunikacja. Wybrane aspekty*, Kraków–Legionowo 2018, s. 167 i n.

od zasady załatwiania sprawy w formie pisemnej istnieją liczne wyjątki (przewidziane wprost przez art. 14 § 2 k.p.a.), widoczne szczególnie obecnie w dobie pandemii, gdy decyzje mogą być wydawane w formie ustnej, a dopiero następnie doręczane stronie w formie pisemnej<sup>26</sup>. Doktryna jednak nie zgłaszała wątpliwości co do dopuszczalności prowadzenia postępowania za pomocą elektronicznych środków komunikacji, a od dnia 5 października 2021 r. zagadnienie zdaje się należeć do przeszłości.

### **3. Proces mediowania, organizacja i przebieg oraz wynik mediacji**

Przepisy dotyczące procesu mediowania w postępowaniu administracyjnym zawarte są w rozdziale 5a k.p.a. i rozciągają się od art. 96a do art. 96n. Nie oznacza to, że poza wskazanym obszarem k.p.a. nie nawiązuje już do mediacji. Przeciwnie, mamy do czynienia z grupą rozproszoną<sup>27</sup>. Poza wspomnianym już art. 13 k.p.a. i ewentualnym art. 14 k.p.a. (określenie formy postępowania), art. 114-122 (dopuszczalność ugody), art. 263 i 263a k.p.a. (koszty mediacji i wynagrodzenie mediatora), art. 264a k.p.a. Nie wchodząc w szczegółowe zagadnienia procedury, zwrócić należy uwagę, że mediację można wszcząć w toku sprawy, tj. po formalnym wszczęciu postępowania administracyjnego, i prowadzić ją do czasu „trwania stanu postępowania”, czyli do chwili doręczenia decyzji kończącej postępowanie, która ma walor ostateczności. Oczywiście prowadzenie mediacji poddane jest zasadzie zgody stron, w tym także zgody organu administracji, o czym była mowa wyżej. Samo wszczęcie mediacji może nastąpić zarówno na wniosek, jak i z urzędu, ale w każdym wypadku wymagana jest zgoda wszystkich zainteresowanych.

---

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2019, poz. 1239 z późn. zm.). Art. 33. 1 Państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, nałożyć na osobę zakażoną lub chorą na chorobę zakaźną albo osobę podejrzaną o zakażenie lub chorobę zakaźną, lub osobę, która miała styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, obowiązki określone w art. 5 ust. 1; 2. [...]; 3. Decyzjom, o których mowa w ust. 1 i 2, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności; 3a. Decyzje, o których mowa w ust. 1, wydawane w przypadku podejrzenia zakażenia lub choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej, stanowiącej bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia innych osób: 1) mogą być przekazywane w każdy możliwy sposób zapewniający dotarcie decyzji do adresata, w tym ustnie; 2) nie wymagają uzasadnienia; 3) przekazane w sposób inny niż na piśmie, są następnie doręczane na piśmie po ustaniu przyczyn uniemożliwiających doręczenie w ten sposób.

<sup>27</sup> Można w tym miejscu przywołać regulacje dotyczące prawa łowieckiego, prawa wodnego, postępowania dotyczącego rozgraniczenia nieruchomości, zasad korzystania z urządzeń użyteczności publicznej, prawa zamówień publicznych, prawa o szkolnictwie wyższym etc.



Z punktu widzenia odpowiedzialności za proces mediowania zagadnienie można podzielić co najmniej na trzy elementy, tj. (1) odpowiedzialność za wynik mediacji (ale w rozumieniu odpowiedzialność za treść ugody, a nie za dojście lub nie dojście do jej zawarcia) – w tym zakresie istotne jest nade wszystko wypracowanie po stronie organu administracji na przedpolu procesu mediacyjnego kryteriów dobrej ugody lub kryteriów oceny ugody; (2) odpowiedzialność za proces mediowania, tj. za aspekty nieformalnej procedury, w tym aspekty interpersonalne, uwzględnienie różnic kulturowych, stosowanie taktyk negocjacyjnych i technik wpływu, ale także aspekty techniczne procesu mediacji – zwłaszcza, gdy ma ona formę elektroniczną, także zabezpieczenie poufności mediacji; (3) odpowiedzialność za wykorzystanie informacji uzyskanej podczas mediacji, zarówno instytucjonalne np. w prawie zamówień publicznych<sup>28</sup> czy prawie konkurencji (owoce zatrutego drzewa), jak i prywatne (nadużycia urzędnicze), wykorzystanie informacji poufnych.

Analiza, czym jest dobra ugoda, wymaga posiadania przez organ administracji bazowej wiedzy z obszaru mediacji, tj. wiedzy, czym różni się żądanie (pozycja) od interesu (czy też potrzeby, którą podmiot zamierza zaspokoić poprzez realizację/egzekwowanie żądania, z którym występuje). Znajomość tego zagadnienia może być odniesiona zarówno do organu administracji, jako strony mediacji (mediacja wertykalna), jak i wyłącznie do stron mediacji w układzie mediacji horyzontalnej. Z uwagi na przedmiot artykułu ograniczę uwagi do kryteriów dobrej ugody, które powinien przyjąć organ administracji jeszcze przed jej wszczęciem<sup>29</sup>. Zasadne jest także wskazanie, że równie istotnym elementem jest określenie na przedpolu mediacji, jakie będą kryteria oceny rozwiązania osiągniętego w procesie mediacji (kryteria ewaluacji o charakterze obiektywnym). W przypadku organu administracji dobra ugoda powinna odzwierciedlać nie tylko kryteria legalności (a taka analiza dominuje, o ile nie jest jedyna i wyłączna w procesie mediowania podmiotu publicznego), ale także uwzględniać ocenę: (1) poziomu realizacji zadania publicznego w aspekcie czasowym, ekonomicznym, słusznego interesu obywateli, partycypacji, (2) powinna optymalizować wykorzystanie środków publicznych (celowość, gospodarność, rzeczowość wydatkowania), (3) powinna adresować realizację interesu podmiotów administrowanych (obywateli, społeczności lokalnej, wnioskodawcy czy uczestnika postępowania), (4) oznaczać realizację zasady dobrej administracji w percepcji społecznej, (5) pozwalać na ocenę transparentności procesu

<sup>28</sup> Nadużycia w obszarze wykorzystania informacji, przy stosowaniu art. 591 ustawy prawo zamówień publicznych.

<sup>29</sup> W stosunku do stron wystarczające jest przyjęcie zasady *volenti non fit iniuria*, czyli „zezwoenia”, by miernikiem była zasada dobrowolności przyjęcia rozwiązania (także obiektywnie niekorzystnego) oraz autonomia woli jednostki.

decyzyjnego, także dla rozwiązań przyjętych metodami polubownymi. Te minimalne kryteria powinny zyskiwać własne parametry ewaluacji (każdy osobno), a dopiero suma parametrów oraz przyjęcie priorytetów w realizacji celów publicznych powinny być podstawą do przyjmowania ocen dopuszczalności zawarcia ugody w mediacji przez organ administracji<sup>30</sup>.

Z uwagi na strukturę podmiotową organizacji procesu mediacji ze względu na odpowiedzialność można wyróżnić aspekt odpowiedzialności organu *per se* (odpowiednik odpowiedzialność administracji na zasadach ogólnych), ale także odpowiedzialność personalną urzędników (zarówno funkcjonariuszy publicznych, jak i urzędników niebędących funkcjonariuszami – z możliwymi w tym zakresie przesłankami odpowiedzialności karnej, np. za wykorzystanie informacji poufnych do celów prywatnych, naruszenie zasady poufności mediacji, i cywilnej, np. za naruszenie dóbr osobistych), oraz odpowiedzialność za techniczną stronę procesu mediacji (outsourcing usług lub działalności za służby techniczne) – w tym zakresie może dojść do powstania szkody wynikającej z ujawnienia informacji poufnych osobom trzecim, ale także wyrządzenia szkody w procesie negocjacji (zmarnowany czas, np. na skutek przerw technicznych, etc.). Wszystkie powyższe elementy, mimo że nie stanowią *quantum* nowości dla działalności administracji i jej urzędników, zostają skumulowane w procesie mediowania. Ich materializacja w procesie wydawania decyzji w trybie zwykłym (czyli ferowania władczego rozstrzygnięcia) po prostu nie mogłaby zaistnieć. W procesie mediacji, w sytuacji gdy mamy interaktywność stron i osób organ reprezentujących w procesie „dochodzenia do ukształtowania rozwiązania”, pól do nadużyć jest po prostu wiele. Osobnym zagadnieniem w tym kontekście jest wielopoziomowa konstrukcja procesu decyzyjnego po stronie organu administracji i konieczność czynienia wielu uzgodnień w toku mediacji<sup>31</sup>. W efekcie zwiększone zostaje ryzyko „przecieku” informacji na zewnątrz. Zwrócić można także uwagę na ograniczone doświadczenie negocjacyjne po stronie osób reprezentujących organ (brak zespołów negocjacyjnych), które może skutkować barierami komunikacyjnymi lub posługiwaniem się językiem władczym (wynikającym z przyzwyczajenia do rozstrzygania, a nie uzgadniania). Na marginesie braku kształtowania zespołów negocjacyjnych, w których skład powinien wchodzić pracownik techniczny (mający wiedzę np. z terenu), prawnik (z biura prawnego or-

<sup>30</sup> Takie rozpisanie kryteriów dobrej oceny pozwala wydzielić interesy materialne organu, interesy procesowe oraz interesy relacyjne. Oczywiście sztuczne kreowanie czy przypisywanie terminów do kryteriów samodzielnych jest niecelowe. Niektóre bowiem interesy podlegają kilku kategoriom kryteriów lub są co najmniej współzależne.

<sup>31</sup> Na temat wagi komunikacji zob. np. R. Tyszkiewicz, *Zarządzanie relacjami z interesariuszami organizacji*, Warszawa 2017.

ganu lub prawnik zewnętrzny), przedstawiciel decydenta (funkcjonariusz publiczny lub osoba zaufana funkcjonariusza publicznego), celowe byłoby włączanie mediatora do uzgodnień indywidualnych po stronie organu, przy oczywistym zachowaniu przez mediatora poufności<sup>32</sup>. Przynajmniej część stanowisk organów administracji kształtowana jest na zasadach kategoriycznych, w sytuacji gdy ani etap mediacji, ani interesy stron tego nie wymagają<sup>33</sup>. Jednakże wielopoziomowa struktura uzgodnień wewnętrznych i brak jednej desygnowanej osoby odpowiedzialnej za cały proces negocjacyjny (lider zespołu), z wyłączeniem udziału mediatora w kreowaniu stanowiska, prowadzi do usztywniania pozycji organu i specyficznej dysfunkcji w toku mediacji. W efekcie w procesie mediacji może dojść do formalizowania procesu mediacji na jego bardzo wczesnym etapie<sup>34</sup> (z możliwością nieuwzględnienia wewnętrznej dynamiki procesu mediacji). Przyczynkiem do tego jest konieczność posługiwania się opiniami doradczymi (z zakresu prawa i ekonomii), które mogą nie zawierać wariantów albo mogą obnażać słabość pozycji organu (ujawniając ewentualne dysfunkcje systemowe, organizacyjne czy personalne). Stworzenie takiej opinii samo w sobie jest ryzykowne, gdyby miała zostać ujawniona na zewnątrz, stąd zrozumiała niechęć do jej sporządzenia (niezależnie od konieczności pokrycia kosztów wynikających z jej opracowania). Można także dostrzec, że korzystanie wyłącznie z opinii wewnętrznych może samo w sobie utrudniać ewaluację sytuacji, gdyż prawnicy wewnętrzni przygotowują niekiedy dokumenty „pod organ”, a nie w sposób uwzględniający obiektywne kryteria. W efekcie proces mediacji – mimo zrealizowania się pozytywnych przesłanek jego wszczęcia i dobrej woli uczestników – może zakończyć się fiaskiem, a w efekcie prowadzić do zniechęcenia organów administracji do podejmowania wysiłku mediacyjnego z uwagi na częste jego niepowodzenia. Organ dostrzega wówczas wyłącznie „upływ czasu”, który mógł służyć rozstrzygnięciu sprawy, a pomija proces ewentualnego „pogłębiania zaufania do organów administracji” i postępowania (art. 10 k.p.a.).

<sup>32</sup> M. Pel, *Referral to Mediation: A Practical Guide for an Effective Mediation Proposal*, Haga 2008.

<sup>33</sup> Monograficzne opracowanie, które doskonale ilustruje potrzeby i wyzwania, przed którymi musi stanąć każdy prawnik, ale które mogą dotyczyć też administracji, zawiera praca J. Jabłońska-Bonca, K. Zeidler, *Prawniki a sztuka retoryki i negocjacji*, wyd. 2, Warszawa 2016; L. Gracz, K. Słupińska, *Negocjacje i komunikacja...*; T. Miczka, *O zmianie zachowań komunikacyjnych. Konsumenci w nowych sytuacjach audiowizualnych*, Katowice 2002; E. Kowalczyk, *Psychologia negocjacji. Między nauką a praktyką zarządzania*, Warszawa 2021; S. Kotow, *Matematyka zaufania. Jak dzięki zaufaniu budować przewagę konkurencyjną i odnosić sukcesy w biznesie*, wyd. 2, Warszawa 2018.

<sup>34</sup> W efekcie można zaprzepaścić szansę, którą stwarza tzw. mediacja transformatywna, zob. bliżej: R.H. Mnookin, S.R. Peppet, A.S. Tulumello, *Beyond Winning: Negotiation to Create Value in Deals and Disputes*, Cambridge 2000; H. Abramson, *Mediation Representation. Advocating as a Problem – Solver in any Country and Culture*, New York 2010; D.W. Plant, *We Must Talk Because We Can*, Paris 2008.

#### 4. Tajemnica mediacji i jej następstwa dla odpowiedzialności organu

Odnosząc się do zagadnienia wynikającego z tajemnicy mediacji, zwrócić należy uwagę na kilka elementów. Pierwszy dotyczy nieograniczonej utrzymywania tajemnicy mediacji w czasie. Oznacza to, że zakończenie procesu mediacji nie prowadzi do zezwolenia po stronie organu na wykorzystanie informacji mu powierzonych przez strony na potrzeby mediowania. Po wtóre tajemnica mediacji dotyczy nie tylko mediatora i stron (formalnych uczestników), ale każdej osoby, która wzięła udział w procesie mediacji. Okoliczność ta wynika wprost z przepisów (art. 96j § 1 k.p.a.). Pozostaje jednak pytanie: kto ponosi pierwszoplanową odpowiedzialność za zachowanie tajemnicy? Czy wystarczające jest domniemanie znajomości prawa przez każdą osobę, która wzięła udział w procesie mediacji, czy też zasadne jest, aby mediator, jak i organ co najmniej zwrócili uwagę na wskazany przepis, a nawet zadbali, by zapewnić poufność w drodze przyjęcia zobowiązania umownego lub nałożenia obowiązku administracyjnego. Po trzecie, z uwagi na karnoprawne ukształtowanie odpowiedzialności na naruszenie informacji poufnych (art. 266 k.k.) powierzonych w drodze ustawy, umowy lub na podstawie pełnionej funkcji – ryzyka dotyczące procesu mediowania zostają wielokrotnione. Jak dotąd nie ma orzecznictwa „mediacyjnego” w zakresie nadużycia poufności, jednakże wydaje się, że ta okoliczność może ulec zmianie w czasie z uwagi na zwiększanie obszarów mediacyjnych, jak i doświadczenia płynące z krajów, gdzie mediacja ma znacznie dłuższą tradycję historyczną<sup>35</sup>.

#### 5. Wnioski

Sformułowanie wniosków dotyczących odpowiedzialności organu za prowadzenie postępowania mediacyjnego w drodze komunikacji elektronicznej winno odnieść się do normatywnej podstawy, jaką daje art. 14a k.p.a., który stanowi, że „Organy administracji publicznej umożliwiają stronom ocenę działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów”. Formalnie przepis ten nie zwiększa zakresu odpowiedzialności, ale umożliwia dotarcie do informacji, które pozwolą na kształtowanie ocen. Co więcej, przepis wyraźnie rozróżnia ocenę urzędu (jako jednostki organizacyjnej, przy uwzględnieniu konstrukcji winy anonimowej) od oceny poszczególnych pracowników. Takie ukształtowanie przepisu może być przyczynkiem do sięgania po zakresy odpowiedzialności urzędniczej, personalnej.

---

<sup>35</sup> E. Gmurzyńska, *Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym. Zastosowanie w Europie i w Polsce*, Warszawa 2007, s. 95-113.

Formalnie, mimo zmiany w przepisach k.p.a. dotyczących mediacji, nie ma zmiany w przepisach o odpowiedzialności. W praktyce jednak metoda postępowania – proces mediacji zwiększa ryzyka oceny i poszerza dopuszczalne zakresy kontroli. Można w tym obszarze wskazać na konstrukcje prawne dotyczące odpowiedzialności deliktowej w razie niepewnego związku przyczynowego. Są one znane zwłaszcza z prawa rzymskiego<sup>36</sup>, a powstały na bazie odpowiedzialności prawników za nienależyte reprezentowanie strony w postępowaniu. Podniesione w artykule zagadnienia dotyczące nowej metody postępowania (co do którego stosowania administracja nie wydaje się merytorycznie przygotowana)<sup>37</sup>, zasad prowadzenia mediacji (w tym zwłaszcza zasady poufności i nieprzekazywania informacji uzyskanej od jednej ze stron innej stronie, chyba że na jej wyraźne życzenie), stosowania technik negocjacyjnych (i możliwe odstępstwo od zasady dobrej wiary w mediacji na rzecz stosowania technik wywierania wpływu zarówno przez organ, jak i strony) może prowadzić do ukształtowania się nowych pól odpowiedzialności za proces mediowania, zachowania behawioralne w mediacji, naruszenie tajemnicy mediacji oraz nadużycia związane z wykorzystaniem informacji poufnych. Zasadą do pewnego stopnia niwelującą obawy co do możliwego kontekstu pociągnięcia do odpowiedzialności jest tajemnica mediacji i niemal całkowite ograniczenie procesu dowodowego.

## Bibliografia

- Abramson H., *Mediation Representation: Advocating as a Problem – Solver in any Country and Culture*, New York 2010.
- Antolak-Szymański K., *Mediacje obligatoryjne*, Warszawa 2017.
- Bagińska E., *Odpowiedzialność deliktowa w razie niepewności związku przyczynowego. Studium prawnoporównawcze*, Toruń 2013.
- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2015.
- Cameron K.S., Quinn R.E., *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana. Model wartości konkurujących*, przeł. B. Nawrot, Warszawa 2015.
- Dauter-Kozłowska A., *Stosowanie mediacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 1, s. 71-88.

<sup>36</sup> E. Bagińska, *Odpowiedzialność deliktowa w razie niepewności związku przyczynowego. Studium prawnoporównawcze*, Toruń 2013.

<sup>37</sup> Można w tym zakresie dostrzec potrzebę wprowadzenia nowoczesnych metod zarządzania w organizacjach jako elementu niezbędnego dla nowo wyznaczonej administracji roli w procesie stosowania prawa, np. K.S. Cameron, R.E. Quinn, *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana. Model wartości konkurujących*, przeł. B. Nawrot, Warszawa 2015.

- Gmurzyńska E., *Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym. Zastosowanie w Europie i w Polsce*, Warszawa 2007.
- Gracz L., Słupińska K., *Negocjacje i komunikacja. Wybrane aspekty*, Kraków–Legionowo 2018.
- Jabłońska-Bonca J., Zeidler K., *Prawnik a sztuka retoryki i negocjacji*, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Kaliński M. [w:] *System prawa prywatnego*, t. 6: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, A. Olejniczak (red.), Warszawa 2009.
- Kalisz A., *Mediacja administracyjna i sądownoadministracyjna*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, s. 19-39.
- Koch A., *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975.
- Kocot-Łaszczyca A., Łaszczyca G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Kotow S., *Matematyka zaufania. Jak dzięki zaufaniu budować przewagę konkurencyjną i odnosić sukcesy w biznesie*, wyd. 2, Warszawa 2018.
- Kowalczyk E., *Psychologia negocjacji. Między nauką a praktyką zarządzania*, Warszawa 2021.
- Lewaskiewicz-Petrykowska B., *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa 1978.
- Miczka T., *O zmianie zachowań komunikacyjnych. Konsumenci w nowych sytuacjach audiowizualnych*, Katowice 2002.
- Miśtał K., *Zasada ugodowego załatwienia sprawy i jej realizacja w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Mediacje w prawie*, J. Czapska, M. Szelaż-Dylewski (red.), Kraków 2014.
- Mnookin H.R., Peppet S.R., Tulumello A.S., *Beyond Winning: Negotiation to Create Value in Deals and Disputes*, Cambridge 2000.
- Pel M., *Referral to Mediation: A Practical Guide for an Effective Mediation Proposal*, Haga 2008.
- Plant D.W., *We Must Talk Because We Can*, Paris 2008.
- Schelling T.C., *Strategia konfliktu*, przeł. J. Stawiński, Warszawa 2013.
- Szpor A., *Mediacja w prawie administracyjnym* [w:] E. Gmurzyńska, R. Morek, *Mediacje. Teoria i praktyka*, Warszawa 2018.
- Szpunar A., *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998.
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2018.
- Tyszkiewicz R., *Zarządzanie relacjami z interesariuszami organizacji*, Warszawa 2017.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zasada dobrowolności mediacji w sprawach administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 6, s. 33-46.
- Zienkiewicz A., *Studium mediacji. Od teorii ku praktyce*, Warszawa 2007.

ELŻBIETA MAŁECKA<sup>1</sup>

## WYBRANE ASPEKTY WDROŻENIA I FUNKCJONOWANIA E-ADMINISTRACJI W POLSCE NA PRZYKŁADZIE URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO

**ABSTRAKT:** Celem opracowania jest ukazanie praktycznych aspektów wdrożenia i funkcjonowania e-administracji na przykładzie Urzędu Transportu Kolejowego (UTK). Tekst prezentuje badania własne autorki odnośnie do tego zagadnienia. Ponadto pokazany zostanie Punkt Kompleksowej Obsługi (One Stop Shop – OSS), stanowiący narzędzie informatyczne stworzone przez Agencję Kolejową Unii Europejskiej, przeznaczone do obsługi określonych rodzajów spraw. Rozwiązanie to funkcjonuje w obszarze postępowań dotyczących jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa/zezwoleń dla pojazdów. Przybliżone zostaną również: System Obsługi Licencji Maszynistów (SOLM) oraz aplikacja RINF-PL, która służy do gromadzenia danych o infrastrukturze kolejowej od zarządców linii kolejowych. W ramach opracowania udowodniana będzie teza, że na sprawne wdrożenie i funkcjonowanie e-administracji w jednostkach administracji publicznej większy wpływ mają systematyka działań i czas niż rozwiązania prawne. Główną płaszczyzną prowadzonych rozważań będą przepisy prawa oraz monografie i artykuły naukowe. W opracowaniu zostały zastosowane metody: dogmatycznoprawna oraz analityczno-syntetyczna.

**SŁOWA KLUCZOWE:** e-administracja, Urząd Transportu Kolejowego, Punkt Kompleksowej Obsługi (OSS)

---

<sup>1</sup> Dr Elżbieta Małecka, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna, Filia w Jaśle, <https://orcid.org/0000-0002-1484-1383>.

**SELECTED ASPECT OF THE IMPLEMENTATION AND FUNCTIONING OF E-ADMINISTRATION IN POLAND ON THE EXAMPLE OF THE OFFICE OF RAIL TRANSPORT**

**ABSTRACT:** The goal of the paper is to present the practical aspect of the implementation and functioning of e-administration on the example of the Office of Rail Transport. The text presents the author's own research of this issue. Additionally, the One-Stop Shop (OSS) will be presented as an IT tool developed by the European Railway Agency for servicing specific case types. This solution is functioning in the area of proceedings related to uniform safety certificates/permits for vehicles. Also, the "Engine-Driver Licence Service System" and the RINF-PL application for collecting data on railway infrastructure from railway line and railway side-track administrators will be described.

The paper will prove the thesis that the effective implementation and functioning of e-administration in public administration units will be impacted more by the systematic nature of actions and time rather than by legal solutions.

The main plane for the deliberations will be legal provisions, scientific monographs and scientific articles. The following methods were applied in the study: dogmatic-legal and analytic-synthetic.

**KEYWORDS:** e-administration, The Office of Rail Transport, One-Stop Shop (OSS)

## 1. Wstęp

Celem opracowania jest ukazanie praktycznych aspektów wdrożenia i funkcjonowania e-administracji na przykładzie UTK. Zaprezentowane zostanie narzędzie informacyjne stworzone przez Agencję Kolejową UE, przeznaczone do obsługi określonych rodzajów spraw – Punkt Kompleksowej Obsługi (ang. One Stop Shop – OSS). Rozwiązanie to funkcjonuje w obszarze postępowań dotyczących jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa/zezwoleń dla pojazdów. Ponadto przybliżone zostaną: System Obsługi Licencji Maszynistów (SOLM) oraz aplikacja RINF-PL, która służy do gromadzenia danych o infrastrukturze kolejowej od zarządców linii kolejowych i bocznic kolejowych.

W ramach analizy udowodniana będzie teza, że na sprawne wdrożenie i funkcjonowanie e-administracji w jednostkach administracji publicznej większy wpływ mają systematyka działań i czas niż rozwiązania prawne.

Główną płaszczyzną prowadzonych rozważań będą przepisy prawa oraz monografie i artykuły naukowe. Zostały zastosowane metody: dogmatycznoprawna oraz analityczno-syntetyczna.



## 2. Informatyzacja usług publicznych w Polsce

Rozwój techniczny pozwalający na upowszechnienie usług cyfrowych przełożył się na wzrost zainteresowania nie tylko użytkowników, ale również decydentów. Znaczenie globalnej informacji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, jak również rolę, jaką cyfryzacja może odegrać dla administracji i spełnianych przez nią społecznych funkcji, zaczęto dostrzegać w latach 90. XX w. Pierwszym dokumentem, na który należy zwrócić uwagę, analizując zagadnienie e-administracji, jest raport Komisji Europejskiej: *Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europy*, zwany Raportem Bange-manna, który powstał w 1994 r. W dokumencie tym podkreślono rolę administracji w rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Zwrócono w nim również uwagę na zalety e-administracji, takie jak np. ułatwienie komunikacji, przyspieszenie przetwarzania informacji, obniżenie kosztów funkcjonowania. Kolejny dokument to *Informacja sektora publicznego: kluczowe bogactwo Europy* z 1999 r.<sup>2</sup>, odnosząca się m.in. do zagadnienia elektronicznego państwa. Działania, którym dał początek Raport Bange-manna, znalazły rozwinięcie w inicjatywie eEurope – społeczeństwo informacyjne dla wszystkich, zgłoszonej na szczycie w Helsinkach w 1999 r. Dokument ten obejmował zagadnienia, na które należy zwrócić szczególną uwagę: wprowadzenie Internetu do szkół, szybkiego Internetu na potrzeby naukowców i studentów, służba zdrowia online oraz rząd online. W ramach tego ostatniego zagadnienia zakładano lepsze wykorzystanie sieci WWW w celu ułatwienia dostępu obywateli do informacji sektora publicznego, umożliwienie komunikowania się obywateli z sektorem publicznym tą drogą (konsultacje społeczne, formularze). Inicjatywa ta stała się treścią Strategii lizbońskiej z 2000 r. i opracowanych na tej podstawie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia<sup>3</sup>.

Analizując polskie przepisy dotyczące e-administracji, przede wszystkim należy wyszczególnić uchwałę Sejmu z 14 lipca 2000 r. o budowie podstaw społeczeństwa informacyjnego (M.P. 2000, nr 22, poz. 448), w której zauważono niedostosowanie obowiązującego ówczesnie systemu prawnego i polityki Rządu, co nie pozwalało w pełni wykorzystać możliwości rozwoju społeczeństwa informacyjnego. W akcie tym Sejm wezwał do opracowania przez Radę Ministrów strategii rozwoju społeczeństwa

<sup>2</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/30b6c5b9-60ac-412a-9743-43540b4c1ff8/language-en/format-PDF/source-search> (3.02.2022).

<sup>3</sup> [https://www.slaskie.pl/images/STRATEGIA/strat\\_L.pdf](https://www.slaskie.pl/images/STRATEGIA/strat_L.pdf) (3.02.2022); T. Szewc, *Administracja wobec rozwoju e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 110 i n.; A. Demczuk, *Od raportu Bange-manna do Strategii Europa 2020. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej – bilans 15 lat*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2016, nr 2, s. 25 i n.

informatycznego w Polsce uwzględniającej zagadnienia wymienione w uchwale. W dniu 28 listopada 2000 r. Rada Ministrów przyjęła Stanowisko w sprawie uchwały Sejmu RP z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowy podstaw społeczeństwa informatycznego w Polsce oraz dokument programowy pn. *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informatycznego w Polsce*<sup>4</sup>. Kolejnym krokiem było przyjęcie w następnym roku przez Radę Ministrów dokumentu *ePolska – Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informatycznego w Polsce w latach 2001–2006*<sup>5</sup>. Wskazany korpus tekstów wzorowany był na eEurope. Program ePolska był co roku aktualizowany, a w 2006 r. stanowił podstawę projektu Wrota Polski. Miał być to centralny system informatyczny realizujący usługi administracyjne drogą elektroniczną<sup>6</sup>.

Zaprezentowane działania dały podstawę do opracowania dwóch aktualnie realizowanych programów związanych z e-administracją: Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 oraz Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014–2022. Cel Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 stanowi wzmocnienie cyfrowych fundamentów rozwoju kraju. Zgodnie z Umową Partnerstwa jako fundamenty te przyjęto: szeroki dostęp do szybkiego Internetu, efektywne i przyjazne użytkownikom e-usługi publiczne oraz stale rosnący poziom kompetencji cyfrowych społeczeństwa<sup>7</sup>. W ramach tego programu realizowana jest oś priorytetowa II: E-administracja i otwarty rząd. W ramach osi wspierane są projekty o oddziaływaniu ogólnokrajowym. Z udostępnianych elektronicznie usług i informacji sektora publicznego mają korzystać mieszkańcy wszystkich regionów Polski, przy czym we wszystkich celach szczegółowych osi priorytetowej II stosowany jest *cross-financing* dotyczący przede wszystkim działań szkoleniowych w zakresie obsługi i wykorzystywania powstałych systemów teleinformatycznych<sup>8</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje projekt programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027, który będzie następcą Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 w nowej perspektywie finansowej. Jego zakładana wartość to 2 miliardy euro. Stawia on na większy dostęp do ultraszybkiego Internetu szerokopasmowego oraz rozwój usług cyfrowych. Priorytetem programu jest także gospodarka oparta na danych, cyberbezpieczeństwo oraz zaawansowane kompetencje cyfrowe<sup>9</sup>. Kolejnym

<sup>4</sup> <http://europa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=articles&mainSRV=europa&method=701002191&page=article&artid=1408> (3.02.2022).

<sup>5</sup> <https://historiainformatyki.pl/dokument.php?nrar=15&nrzesp=1&sygn=XV/1/3&handle=1593> (3.02.2022).

<sup>6</sup> T. Szewc, *Administracja...*, s. 115 i n.

<sup>7</sup> Program Operacyjny Cyfrowa Polska 2014–2020, s. 4.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>9</sup> Projekt Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027, s. 4.

dokumentem jest Krajowy Plan Odbudowy, którego jednym z komponentów jest transformacja cyfrowa. W jego ramach planowane jest zapewnienie rozwoju infrastruktury łączności cyfrowej oraz rozwiązań w zakresie e-usług, wykorzystania potencjału technologii przełomowych, cyfrowej edukacji, wzrostu kompetencji cyfrowych społeczeństwa, a także cyberbezpieczeństwa. Zakładane cele obejmują wzmocnienie przemian cyfrowych w sektorze publicznym, społeczeństwie i gospodarce. Ponadto rozwój e-usług i ich konsolidację, tworzenie warunków dla rozwoju zastosowań przełomowych technologii cyfrowych w sektorze publicznym, gospodarce i społeczeństwie oraz usprawnienie komunikacji między instytucjami publicznymi, obywatelami i biznesem. Dodatkowo również zwiększenie skali zastosowań rozwiązań cyfrowych w sferze publicznej, gospodarce i społeczeństwie, e-usługi publiczne, rozwiązania IT usprawniające funkcjonowanie administracji i sektorów gospodarki oraz technologie przełomowe w sektorze publicznym, gospodarce i społeczeństwie<sup>10</sup>. Drugi przywołany dokument Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014-2022 koncentruje się na podmiocie działań planowanych do realizacji, tj. obywatelu, który powinien odczuć realną zmianę w sposobie funkcjonowania państwa i polepszeniu swoich relacji z państwem. W praktyce ma to oznaczać stwarzanie przez państwo warunków ułatwiających obywatelowi komunikację z urzędami oraz możliwość korzystania z zasobów informacyjnych i dostępności rozwiązań dostosowanych do jego potrzeb, wynikających z różnych zdarzeń życiowych. W Programie jest mowa o reorientacji administracji publicznej na usługi zorientowane wokół potrzeb obywatela, a także o wzmocnieniu dojrzałości organizacyjnej jednostek administracji publicznej oraz usprawnienie zaplecza elektronicznej administracji (*back office*). W założeniu szerokie wykorzystanie technologii cyfrowych do procesu usprawniania działania administracji publicznej na rzecz obywateli i przedsiębiorców będzie miało wpływ na zwiększenie komfortu obywateli w relacjach z państwem. Budowa nowoczesnych i uniwersalnych rozwiązań dla zaplecza administracji publicznej nie tylko będzie wspierać jej rzeczywiste potrzeby, ale w efekcie posłuży do: uzyskania sprawnej i bezpiecznej wymiany informacji, wsparcia ujednoclenia procedur, osiągnięcia wysokiej jakości przetwarzanych danych, niezbędnych do realizacji usług na rzecz obywateli oraz zwiększenia efektywności funkcjonowania administracji publicznej oraz obniżenia kosztów realizacji usług<sup>11</sup>. Przeprowadzane rozważania związane są z tezą zarysowaną we wstępie. Oceniając przytoczone programy z perspektywy czasu, można zauważyć

<sup>10</sup> Krajowy Plan Odbudowy, 2021, s. 212.

<sup>11</sup> Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014-2022, s. 31-34.

bardzo ambitne cele stawiane przez ich twórców, ale również pewne niedociągnięcia praktyczne, co sprawiało, że były one często li tylko deklaracjami.

### 3. Wdrożenie i funkcjonowanie e-administracji w jednostkach administracji publicznej

Dla analizy zagadnienia wdrażania e-administracji zarówno w krajach UE, jak i w Polsce szczególne znaczenie ma rok 2015, w którym zostały opublikowane pierwsze całościowe raporty odnośnie do tego zagadnienia. Data ta związana była również z kolejną perspektywą unijną na lata 2014–2020. W tym roku przekazano do wiadomości publicznej Raport Komisji Europejskiej (KE, 2014a), który był pierwszym wynikiem pomiaru e-usług publicznych zgodnym z dokumentem eGovernment Benchmark Framework 2012–2015, oraz raporty ONZ dotyczące e-government (ONZ, 2014; MTITC, 2014). Pierwszy z wymienionych dokumentów zwracał szczególną uwagę na cztery zagadnienia: zorientowanie na użytkownika, przejrzystość, transgraniczną mobilność oraz kluczowe czynniki wpływające na cyfrowe usługi publiczne. Do analizy wybrano usługi związane z siedmioma ważnymi wydarzeniami życiowymi wymagającymi kontaktu z administracją publiczną. Były to: rutynowe operacje biznesowe, zakładanie firmy, przeprowadzka, posiadanie i prowadzenie samochodu, rozpoczęcie postępowania w sprawie drobnych roszczeń, studiowanie oraz poszukiwanie pracy<sup>12</sup>. Dane zawarte w tych dokumentach pokazują duże różnice pomiędzy krajami tzw. starej Unii i nowymi państwami, które zostały przyjęte do struktur w latach dwutysięcznych, jeśli chodzi o takie aspekty jak dostępność e-usług i liczba obywateli z nich korzystających. Należy podkreślić, że raporty ONZ wskazują na to, iż poziom implementacji e-administracji uzależniony jest od ogólnego stanu gospodarki danego kraju. Jednocześnie, jak wskazują J. Papińska-Kacperek i A. Wassilew, sama dostępność e-usług nie przekłada się na stopień korzystania z nich przez mieszkańców danego państwa<sup>13</sup>.

Na stronach Ministerstwa Cyfryzacji jest dostępny opracowany przez Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy Raport „Informatyzacja Państwa w latach 2004–2015”. Jego celem jest przegląd działań podejmowanych przez administrację

<sup>12</sup> J. Papińska-Kacperek, A. Wassilew, *Stan udostępniania publicznych e-usług w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Acta Informatica” 2015, nr 37, s. 116; por. K. Śledziwska, D. Zięba, *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie) korzystamy*, Warszawa 2016, nr 6, s. 5 i n.; D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2007, nr 18, s. 1; A. Ogonowska, *Polska polityka rozwoju społeczeństwa informacyjnego w latach 2000–2012*, „Studia Europejskie” 2013, nr 2, 95 i n.

<sup>13</sup> J. Papińska-Kacperek, A. Wassilew, *Stan udostępniania...*, s. 126.

publiczną w zakresie szeroko rozumianej informatyzacji państwa wraz z weryfikacją ich skuteczności. Działania te rozpatrywano pod kątem projektów realizowanych w latach 2004–2015 z wykorzystaniem środków europejskich (FE 2004–2006 i FE 2007–2013), w których beneficjentem lub partnerem był podmiot administracji publicznej lub samorządowej. Łącznie badanie obejmowało 623 takie projekty, przy czym bardziej wnikliwej analizie poddano 79 o najwyższym budżecie i zasięgu. Projekty te obejmują ponad 72% wartości w ramach swoich osi, a swoim zakresem obejmują nie tylko budowę usług e-administracji publicznej dla przedsiębiorców i obywateli, ale również budowę infrastruktury telekomunikacyjnej wyższych warstw sieci.

Całą analizę podzielono na trzy grupy, za kryterium przyjmując cel projektu (a tym samym pośrednio także źródło finansowania):

1. Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP), FE 2004–2006 Priorytet I: Rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu, działanie 1.5 Rozwój systemu dostępu przedsiębiorców do informacji i usług publicznych online – 22 projekty.
2. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG), 7. oś priorytetowa: Społeczeństwo informacyjne, budowa elektronicznej administracji, FE 2007–2013 – 42 projekty.
3. 15 dużych projektów dotyczących budowy sieci szerokopasmowych, FE 2007–2013, w ramach:
  - Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (RPW), oś priorytetowa II: Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego, działanie pod nazwą Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej – 5 projektów;
  - Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) – 10 projektów.

Przegląd projektów zaproponowany w niniejszym raporcie jest o tyle ważny, że w 2015 r. rozpoczęły się nabory w kolejnej perspektywie unijnej, w której projekty dotyczące informatyzacji państwa mają być realizowane w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. W Raporcie zawarto informację odnośnie do tego, czy dany projekt został zrealizowany, przy czym wyróżniono trzy stopnie: zrealizowany, niezrealizowany, częściowo zrealizowany, niefunkcjonujący, ale w trakcie realizacji. Jak wynika z przywołanego dokumentu, większość projektów została zrealizowana<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, Raport „Informatyzacja Państwa w latach 2004–2015”, Warszawa 2016, s. 100 i n.

Kolejną publikacją, na którą należy zwrócić uwagę, jest *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach 2015*<sup>15</sup> zawierające najważniejsze dane statystyczne obrazujące rozwój cyfrowy społeczeństwa, gospodarki opartej na wiedzy i elektronicznej administracji w Polsce. Jak wskazano w przywołanej pracy, w UE panuje pogląd, że e-administracja, czyli świadczenie usług elektronicznych przez administrację publiczną, nie tylko ułatwia życie obywatelom, wzmacnia transparentność instytucji publicznych, ale wręcz może w niektórych przypadkach stanowić bodziec do korzystania z Internetu. Wynika z niego, że niemal co drugi obywatel UE kontaktuje się z administracją publiczną online. Blisko dwa razy rzadziej robią to mieszkańcy Polski, a niższy odsetek korzystających z e-administracji mają tylko Włochy, Bułgaria i Rumunia. W badaniach wspólnotowych społeczeństwa informacyjnego (prowadzonych w Polsce przez Główny Urząd Statystyczny) e-administracja jest przedmiotem badań zarówno z punktu widzenia społeczeństwa, jak i przedsiębiorstw. Rozpatruje się trzy rodzaje aktywności, które odzwierciedlają stopień zaawansowania usług administracji: wyszukiwanie informacji na stronach WWW urzędów, pobieranie formularzy urzędowych oraz wysyłanie wypełnionych formularzy urzędowych lub wypełnianie ich online.

W 2014 r. odwiedzanie stron internetowych instytucji publicznych w celach informacyjnych deklarowało 20% mieszkańców Polski – dwa razy mniej niż przeciętnie w UE. Mieszkańcy Polski znacznie rzadziej niż przeciętnie w UE pobierają i wysyłają przez Internet formularze w sprawach urzędowych. Także dynamika w zakresie pobierania formularzy jest niższa w Polsce. W Raporcie pojawia się ciekawe stwierdzenie, że najczęściej z e-administracji korzystają obywatele w krajach, gdzie poziom jej rozwoju jest najwyższy, tymczasem w wielu przypadkach tak się nie dzieje. Przykładowo Malta, Portugalia i Hiszpania są w ścisłej czołówce w zakresie zorientowania elektronicznych usług publicznych na użytkownika. Wynika z tego, że poza samym udostępnieniem usług w centrum uwagi stawia się tam ergonomię, łatwość i szybkość obsługi, co pokazuje, że istnieje silniejszy związek wskaźnika korzystania z e-administracji z odsetkiem regularnie korzystających z Internetu niż ze wskaźnikiem zorientowania e-administracji na użytkownika. Korzystanie z usług publicznych online w większym stopniu zależy od tego, ile osób korzysta regularnie z sieci, niż od dostępności i jakości usług e-administracji.

W 2014 r. w krajach UE odsetek ten wyniósł średnio 65%, natomiast w Polsce 43%. W tym kontekście bardzo ważna jest preferencja osobistego załatwiania spraw urzędowych, którą zgłasza 53% internautów, mimo oczywistej wygody, jaką charakteryzuje

<sup>15</sup> <https://historiainformatyki.pl/dokument.php?nrar=15&nrzesp=1&sygn=XV/1/2&handle=1606> (3.02.2022).

się załatwianie spraw online. Zdalnym załatwianiem spraw przez Internet jest zainteresowanych 38% użytkowników sieci, czyli około 27% ogółu społeczeństwa – a więc dokładnie tyle, ile korzystało z e-administracji w 2014 r. Na podstawie tych danych wskazano na konieczność popularyzacji w społeczeństwie, że elektroniczne usługi publiczne istnieją, i jednocześnie przekonanie obywateli, że załatwianie spraw drogą elektroniczną jest w równym stopniu skuteczne jak osobisty kontakt z urzędnikiem<sup>16</sup>. Bariery w rozwoju e-administracji często były przedmiotem opracowań naukowych. Wydaje się, że największe znaczenie mają kwestie techniczno-technologiczne oraz społeczne<sup>17</sup>.

Omówiony raport warto zestawić z raportami przygotowanymi przez Główny Urząd Statystyczny. W 2020 r. z usług administracji publicznej przez Internet korzystało 41,9% populacji Polski w wieku 16–74 lat. W okresie od 2016 do 2020 r. corocznie powiększa się grupa osób, które korzystają z wyszukiwania informacji, pobierania formularzy i odsyłania wypełnionych. W 2019 r. z usług administracji publicznej przez Internet korzystało 40,4% populacji Polski, w 2018 r. – 35,5%, w 2017 r. – 30,8%, a w 2016 r. – 30,2%.

W 2021 r. w porównaniu z 2020 r. odsetek osób wyszukujących informacje na stronach administracji publicznej wzrósł o 2,2 pkt proc. (do 29,4%), pobierających formularze o 2 pkt proc. (27,4%), a wysyłających wypełnione formularze o 6,4 pkt proc. (do 39,5%). W poprzednich latach ten trend się utrzymywał. W 2020 r. w porównaniu z 2019 r. odsetek osób wyszukujących informacje na stronach administracji publicznej wzrósł o 2,3 pkt proc. (do 27,2%), pobierających formularze o 0,2 pkt proc. (25,4%), a wysyłających wypełnione formularze o 2,1 pkt proc. (do 33,5%). W 2019 r. w porównaniu z 2018 r. odsetek osób wyszukujących informacje na stronach administracji publicznej wzrósł o 0,5 pkt proc. (do 24,9%), pobierających formularze o 2,5 pkt proc. (24,6%), a wysyłających wypełnione formularze o 6,8 pkt proc. (do 31,4%). W 2018 r. w porównaniu z 2017 r. odsetek osób wyszukujących informacje na stronach administracji publicznej wzrósł o 3,8 pkt proc. (do 24,4%), pobierających formularze o 1,9 pkt proc. (22,1%), wysyłających wypełnione formularze o 3,6 pkt proc. (do 24,6%). W 2017 r. w porównaniu z 2016 r. odsetek osób wyszukujących informacje

<sup>16</sup> Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach 2015*, red. V. Szymanek, Warszawa 2015, s. 60–64.

<sup>17</sup> A. Tomaszewicz, J. Buko, *Determinanty rozwoju e-administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2015, nr 117, s. 643 i n., por. D. Oniszczyk, M. Rafalski, *E-administracja w Polsce – jak daleko do osiągnięcia poziomu UE*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, t. 2, nr 1(126), s. 385 i n.; A. Pawlik, *Internet podstawowym narzędziem innowacyjności przedsiębiorstw i administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2015, nr 117, s. 568.

na stronach administracji publicznej spadł o 2,2 pkt proc. (do 20,6%), pobierających formularze wzrósł o 1,2 pkt proc. (20,2%), a wysyłających wypełnione formularze o 2,2 pkt proc. (do 21,0%)<sup>18</sup>.

Następnym raportem, na który należy zwrócić uwagę, jest dokument *E-administracja w oczach internautów* w 2016 r. W badaniu tym na temat postrzegania elektronicznych usług publicznych wzięło udział 4800 internautów. Na tej podstawie wśród użytkowników e-administracji można wyróżnić ich 3 typy. W grupie osób z praktyką w załatwianiu spraw urzędowych przez Internet są użytkownicy aktywni (25%) oraz nieprzekonani (29%). Pozostałą część stanowią niedoświadczeni (46%), którzy do tej pory nie korzystali z usług publicznych online. Zdecydowana większość aktywnych załatwienie sprawy przez Internet ocenia pozytywnie (90%), przy czym 98% zapowiada, że w przyszłości skorzysta z usług e-administracji. W grupie nieprzekonanych 28% respondentów woli załatwiać sprawy urzędowe przez Internet, podczas gdy większość (56%) wybiera kontakt osobisty. Ta grupa znacznie rzadziej niż poprzednia pozytywnie ocenia sposób świadczenia usług e-administracji (53%), przy czym na gorszą ocenę mogą wpływać doświadczenia nieprzekonanych internautów: prawie połowa z nich (47%) załatwiła swoją sprawę tylko częściowo, a 18% bez powodzenia. W segmencie niedoświadczonych aż 3/4 respondentów opowiada się za osobistym kontaktem z urzędem w celu załatwienia sprawy. Mimo to 59% deklaruje, że w przyszłości zdecydowanie lub prawdopodobnie posłuży się w tym celu Internetem. W Raporcie sprawdzono również, w jakim stopniu internauci rozpoznają najpopularniejsze portale administracji publicznej oraz profil zaufany ePUAP. Najbardziej popularnym serwisem okazała się Platforma Usług Elektronicznych ZUS, którą zna 2/3 internautów<sup>19</sup>.

Podkreślenia wymaga, że na przełomie października i listopada 2015 r. przeprowadzono szóstą edycję badania *Wpływ cyfryzacji na działanie administracji publicznej w Polsce*, w którym wzięło udział blisko 2100 urzędów. W 2015 r. najwyższy poziom cyfryzacji prezentowały urzędy marszałkowskie, które poza informatyzacją procesów w największym stopniu koncentrowały także uwagę na tzw. miękkich elementach funkcjonowania, takich jak rozwój kompetencji informatycznych, promowanie wykorzystania ICT wśród pracowników oraz stosowanie dobrych praktyk zarządzania – dwa razy częściej niż w pozostałych urzędach. Być może również na tak dobry wynik

<sup>18</sup> GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r.*, Warszawa–Szczecin 2021, s. 163; GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Warszawa–Szczecin 2020, s. 163.

<sup>19</sup> *E-administracja w oczach internautów*, Sopot 2016, s. 78-89; por. E. Kuzionko-Ochrymiuk, A. Śleszyńska-Świdarska, *Wykorzystanie e-usług administracji publicznej przez współczesnego klienta*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, t. 20, nr 9: *Subsydiarność w ekonomii i zarządzaniu – wybrane zagadnienia*, s. 173 i n.



wpływ miały udane wdrożenia systemów teleinformatycznych, jak można sądzić z pozytywnej oceny rezultatów projektów współfinansowanych z funduszy unijnych, wyrażanej przez 73% badanych urzędów marszałkowskich<sup>20</sup>.

Zaprezentowane raporty wiążą się z postawioną we wstępie tezą. Pokazują one, że mimo wielu podejmowanych działań prawnych i ekonomicznych nie przekładają się one na duży wzrost zainteresowania obywateli korzystaniem z e-usług publicznych. Jednocześnie należy podkreślić, że informatyzacja większości urzędów była częścią wskazanych programów mających na celu rozwój e-administracji w Polsce.

#### **4. Realizacja e-administracji na przykładzie Urzędu Transportu Kolejowego**

Kwestia wdrożenia i funkcjonowania e-administracji nabrała szczególnego znaczenia podczas pandemii COVID-19. Przykładem sprawnego zastosowania rozwiązań e-administracyjnych jest Urząd Transportu Kolejowego (UTK). Jak wynika z wywiadu przeprowadzonego z dyrektorem Departamentu Obsługi Prawnej UTK Marcinem Trelą, e-administracja w UTK sprawdza się bardzo dobrze. Dzięki funkcjonowaniu systemu EZD obieg dokumentów papierowych wewnątrz urzędu ograniczono do minimum. Przykładowo w obszarze obsługi prawnej m.in. odnośnie do spraw z zakresu zagospodarowania przestrzennego (ok. 3000 spraw rocznie) – w 90% komunikacja z wnioskodawcami przebiega elektronicznie poprzez ePUAP. Obok tych rozwiązań w Urzędzie funkcjonuje Punkt Kompleksowej Obsługi – informatyczne narzędzie stworzone przez Agencję Kolejową UE, przeznaczone do obsługi określonych rodzajów spraw. Rozwiązanie to funkcjonuje w obszarze postępowań dotyczących jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa/zezwoleń dla pojazdów. Ponadto w UTK działają System Obsługi Licencji Maszynistów (SOLM) oraz aplikacja RINF-PL, która służy do gromadzenia danych o infrastrukturze kolejowej od zarządców linii kolejowych i bocznic kolejowych. Dane udostępnione na stronie UTK wskazują, że w pierwszej fazie epidemii Urząd funkcjonował bez problemu nawet wtedy, gdy ponad 95% załogi pracowało z domu. Od połowy marca 2020 r. urzędnikom udało się płynnie przejść w tryb pracy zdalnej. W pierwszych krytycznych miesiącach epidemii do urzędu

<sup>20</sup> Raport „Wpływ cyfryzacji na działanie administracji publicznej w Polsce w 2015 r.”, s. 11 i n.; zob. A. Bohdan, *Zagadnienie e-administracji w strategiach rozwoju gmin województwa opolskiego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce” 2018, nr 29, s. 9 i n.; idem, *Rozwój e-administracji w gminach w dobie globalizacji* [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), Warszawa 2015, s. 213 i n.

wpłynęło niemal 7500 pism, co stanowi liczbę porównywalną z tym samym okresem ubiegłego roku. Zmieniła się jednak struktura wpływów – prawie dwa razy więcej było dokumentów przesłanych przez ePUAP, a e-maili o 50% więcej. Listów tradycyjnych było mniej o 20% w porównaniu z analogicznym okresem 2019 r.<sup>21</sup>

#### 4.1. Punkt Kompleksowej Obsługi (One Stop Shop – OSS)

Wnioski dotyczące uzyskania jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa składa się za pośrednictwem OSS. Jest to narzędzie informatyczne stworzone przez Agencję Kolejową UE, przeznaczone do obsługi określonych rodzajów spraw. W OSS składane są wnioski, dokonywana jest ich ocena, a także realizowana jest komunikacja z wnioskodawcą. Wnioskodawca może również wykorzystywać OSS do podglądu stanu realizacji sprawy. Za pomocą OSS wnioskodawca informowany jest również o wydaniu decyzji, a także ma możliwość złożenia wniosku o jej przegląd (ponowne rozpatrzenie).

W obszarze bezpieczeństwa OSS jest wykorzystywany wyłącznie do obsługi wniosków o wydanie, przedłużenie, aktualizację i ograniczenie jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa. Wnioski o autoryzację bezpieczeństwa i o certyfikat podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie, a także certyfikat w zakresie funkcji utrzymania składa się tradycyjnie. W przypadku gdy wnioskodawca chce uzyskać jednolity certyfikat bezpieczeństwa obejmujący również potwierdzenie spełnienia dodatkowych wymagań (odnośnie do pojazdów utrzymywanych na potrzeby własnej działalności), wniosek składany jest za pośrednictwem OSS. Dostęp do OSS wiąże się z koniecznością posiadania konta w systemie. Rejestracja wymaga podania imienia, nazwiska, a także adresu e-mail, na który przesyłany jest link aktywacyjny. OSS jest dostępny pod adresem <https://oss.era.europa.eu/>.

W celu umożliwienia wnioskodawcom praktycznego zapoznania się z systemem dostępna jest wersja testowa OSS pod adresem <https://oss-uat.test-era.europa.eu/>. Korzystając z niej, możliwe jest tworzenie fikcyjnych wniosków i przetestowanie wszystkich funkcjonalności systemu. Wersja ta posiada analogiczne funkcjonalności jak środowisko produkcyjne. Z uwagi na ograniczony stopień zabezpieczenia danych w porównaniu z wersją produkcyjną, korzystając z wersji testowej systemu, należy używać wyłącznie fikcyjnych dokumentów. W celu skorzystania z wersji testowej

---

<sup>21</sup> I. Góra, *Góra: Urząd Transportu Kolejowego działa sprawnie w czasie epidemii*, 6.08.2020. Rynek Kolejowy, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/dr-inz-ignacy-gora-prezes-urzedu-transportu-kolejowego-98040.html> (1.09.2021); Badania własne autorki, wywiad e-mailowy z p. Marcinem Trelą – dyrektorem Departamentu Obsługi Prawnej UTK, 3.11.2020 r.

OSS konieczna jest odrębna procedura rejestracji, która przebiega analogicznie jak dla wersji produkcyjnej<sup>22</sup>.

## 4.2. System Obsługi Licencji Maszynistów (SOLM)

W celu ułatwienia i maksymalnego przyspieszenia procesu wydawania licencji dla maszynistów w 2017 r. w UTK powstał autorski projekt nowego systemu informacyjnego System Obsługi Licencji Maszynisty (SOLM), który zastąpił funkcjonujący do tej pory Rejestr Licencji Maszynistów (RLM). Aplikacja sprawdzi poprawność danych we wnioskach, pozwoli też na ich składanie przy użyciu profilu zaufanego ePUAP. Utworzenie SOLM miało również związek z obowiązkiem wymiany licencji i świadectw maszynisty do 29 października 2018 r. W tym czasie obowiązek ten dotyczył około 18 000 maszynistów. SOLM umożliwia wypełnienie wniosku i przesłanie go do UTK za pomocą elektronicznej platformy usług publicznych ePUAP. Jeśli ktoś nie ma założonego profilu zaufanego, może go potwierdzić również w każdym oddziale terenowym UTK.

UTK proponuje też rozwiązanie dla wnioskodawców niekorzystających z ePUAP. SOLM umożliwia złożenie wniosku w kreatorze na stronie internetowej. Po zweryfikowaniu danych wniosek zostanie zapisany w systemie, otrzyma indywidualny kod kreskowy, a wnioskodawca zostanie poproszony o wydrukowanie i podpisanie wniosku. Wtedy komplet dokumentów należy przesłać do UTK.

Zastosowanie rozwiązań informatycznych, takich jak kreator i sprawdzanie poprawności danych, znacząco przyspiesza proces wydawania licencji, ponieważ zmniejsza liczbę błędnie składanych wniosków. Ponadto rozwiązania te pozwalają wnioskodawcom na monitorowanie statusu wniosku przez Internet<sup>23</sup>.

## 4.3. Aplikacja RINF-PL

Rejestr RINF został opracowany na mocy Decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej w sprawie wspólnych specyfikacji rejestru infrastruktury kolejowej z 2011 r., a pełną funkcjonalność miał osiągnąć w 2020 r. Jest to oficjalny rejestr infrastruktury kolejowej państw członkowskich UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego prowadzony przez Agencję Kolejową UE, który ma stanowić podstawowy ogólnodostępny zbiór informacji o europejskim systemie kolejowym. W rejestrze RINF gromadzone są dane dotyczące linii kolejowych i bocznic kolejowych zlokalizowanych we wszystkich państwach objętych obowiązkiem prowadzenia rejestru. Dane są gromadzone

<sup>22</sup> Dane ze strony internetowej <http://www.utk.gov.pl> (25.08.2021).

<sup>23</sup> Ibidem.

w ujednoliconym zakresie i formacie, co ma się przekładać na możliwość planowania tras pociągów, analizowania zgodności typów pojazdów z drogą kolejową oraz monitorowania wdrażania interoperacyjności na europejskiej sieci kolejowej.

Wszystkie państwa członkowskie UE są zobowiązane do prowadzenia krajowych rejestrów infrastruktury kolejowej. Dane zgromadzone w rejestrach krajowych są następnie przekazywane do Agencji Kolejowej UE, która prowadzi europejski rejestr infrastruktury kolejowej RINF. W każdym państwie UE został wyznaczony podmiot odpowiedzialny za zarządzanie krajowym rejestrem RINF, w Polsce funkcję tego podmiotu pełni Prezes UTK. W celu sprawnego gromadzenia danych Prezes UTK udostępnił krajowym zarządcom infrastruktury dedykowane narzędzie informatyczne w postaci aplikacji RINF-PL, dostępnej na stronie [utk.gov.pl](http://utk.gov.pl), za pomocą której można spełnić obowiązek przekazywania danych do rejestru od zarządców infrastruktury kolejowej zlokalizowanej na terenie Polski. Powyższy obowiązek odnośnie do polskich podmiotów wypływa z następujących aktów prawnych: Decyzji wykonawczej Komisji 2014/880/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie wspólnych specyfikacji rejestru infrastruktury kolejowej i uchylająca decyzję wykonawczą 2011/633/UE, przepisów art. 25g Ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. 2017, poz. 2117 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 4 stycznia 2016 r. w sprawie krajowego rejestru infrastruktury kolejowej (Dz.U. 2016, poz. 63). Przytoczone przepisy określają również zakres przekazywanych danych. Dla linii kolejowych gromadzone są szczegółowe informacje o podsystemach Infrastruktura, Sterowanie oraz Energia w odniesieniu do każdego toru szlakowego. Dla bocznic kolejowych zakres gromadzonych danych jest mniejszy i dotyczy głównie parametrów geometrycznych torów i wyposażenia w urządzenia obsługi technicznej pociągu.

Na podstawie powyższych danych jest tworzony model europejskiej sieci kolejowej w RINF. Zgodnie z przyjętą w RINF konwencją europejska sieć kolejowa składa się z punktów operacyjnych oraz sekcji linii. Pojęcie punktu operacyjnego oznacza miejsca na sieci kolejowej przeznaczone do wykonywania operacji związanych z przewozami pociągami – m.in. stacje kolejowe, przystanki pasażerskie, terminale towarowe, punkty graniczne, bocznic kolejowe oraz miejsca obsługi technicznej taboru kolejowego. Należy zwrócić uwagę, że pojęcie „punktu operacyjnego” zostało opracowane na potrzeby modelu sieci kolejowej w RINF i w związku z tym nie obejmuje np. posterunków odstępowych. Sekcje linii są to odcinki linii kolejowych łączące dwa sąsiednie punkty operacyjne.

W aplikacji RINF-PL dane o punktach operacyjnych i sekcjach linii można przeglądać tylko w zakresie polskiej sieci kolejowej w formie tabelarycznej. Natomiast

każda osoba może uzyskać dostęp do aktualnego rejestru RINF Agencji Kolejowej UE, gdzie może przeglądać, wyszukiwać i wizualizować na mapie wybrane dane.

Aplikacja RINF-PL jest dostępna tylko dla zalogowanych użytkowników. Dostęp do aplikacji RINF-PL mogą uzyskać zarządcy infrastruktury kolejowej, którzy wysłą do Prezesa UTK wnioski o przyznanie dostępu do aplikacji RINF-PL. Okno aplikacji składa się z trzech podstawowych elementów: menu górnego, okna danych oraz informacji o nazwie i firmie zalogowanego użytkownika.

W menu głównym są następujące zakładki:

- Dane RINF-PL – zawiera tabelę z danymi wprowadzonymi dotychczas do aplikacji,
- Bocznicie – służy do składania wniosków o nowe punkty operacyjne oraz do nadawania im unikalnych kodów,
- Dane słownikowe – służy do przeglądania wbudowanych w aplikację słowników,
- Administracja – służy do zarządzania danymi o podmiotach i użytkownikach w RINF-PL,
- Raporty – pozwala generować raporty z danych zgromadzonych w RINF-PL,
- Pomoc – pomoc dla użytkowników.

W RINF-PL zdefiniowano trzy ogólnodostępne typy użytkowników:

- Administratora podmiotu,
- Użytkownika podmiotu,
- Obserwatora.

Administrator podmiotu ma najszersze uprawnienia, które pozwalają dodawać, edytować i usuwać dane o infrastrukturze kolejowej, a także zarządzać danymi podmiotu i pozostałych użytkowników. Użytkownik podmiotu także może dodawać, edytować i usuwać dane o infrastrukturze kolejowej, ale nie ma możliwości edycji danych o podmiotach i użytkownikach. Ma prawo jedynie przeglądać te informacje. Obserwator ma możliwość jedynie przeglądania zgromadzonych danych o infrastrukturze kolejowej<sup>24</sup>.

Prezentacja wskazanych rozwiązań oraz analiza danych statystycznych ukazują dwa aspekty działania UTK, które potwierdzają tezę artykułu. Po pierwsze, system e-administracji zarówno dla petentów, jak i pracowników działa sprawnie, co pokazała pandemia COVID-19. Po drugie, zaprezentowane rozwiązania były wdrażane w dłuższym okresie i są stale ulepszane<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Por. I. Góra, *Góra: Urząd Transportu...*

## 5. Zakończenie

Przeprowadzone rozważania potwierdzają zrysowaną we wstępie tezę, że na sprawne wdrożenie i funkcjonowanie e-administracji w jednostkach administracji publicznej większy wpływ mają systematyka działań i czas niż rozwiązania prawne.

Jak pokazano w tekście, pomimo kolejnych podejmowanych działań i opracowywania nowych dokumentów i programów, jak wynika z przedstawionych raportów, nie przekłada się to na sprawność e-usług publicznych, jak również na stopień korzystania z nich przez użytkowników. Badania statystyczne pokazują, że zainteresowanie nimi stale wzrasta, jednakże bardzo powoli. Okazją do polaryzacji efektów polityki informatyzacji administracji stała się pandemia COVID-19. W zaprezentowanym przykładzie UTK wszystkie rozwiązania wdrażane były systematycznie jeszcze przed pandemią COVID-19 i dlatego przełożyły się na sprawne działanie Urzędu w tym trudnym okresie.

## Bibliografia

- Bohdan A., *Rozwój e-administracji w gminach w dobie globalizacji* [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Z. Czarnik, J. Połuszny, L. Żukowski (red.), Warszawa 2015.
- Bohdan A., *Zagadnienie e-administracji w strategiach rozwoju gmin województwa opolskiego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce” 2018, nr 29, s. 9-20.
- Demczuk A., *Od raportu Bangemanna do Strategii Europa 2020. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej – bilans 15 lat*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2016, nr 2, s. 25-44, <https://doi.org/10.17951/k.2016.23.2.25>.
- E-administracja w oczach internautów*, Sopot 2016.
- Góra I., *Góra: Urząd Transportu Kolejowego działa sprawnie w czasie epidemii*, Rynek Kolejowy, 6.08.2020, <https://www.rynek-kolejowy.pl/mobile/dr-inz-ignacy-gora-prezes-urzedu-transportu-kolejowego-98040.html> (1.09.2021).
- Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2007, nr 18, s. 2-4.
- GUS, *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Warszawa–Szczecin 2020.
- GUS, *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r.*, Warszawa–Szczecin 2021.
- Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, *Raport „Informatyzacja Państwa w latach 2004-2015”*, Warszawa 2016.
- Krajowy Plan Odbudowy, 2021.
- Kuzionko-Ochrymiuk E., Śleszyńska-Świdorska A., *Wykorzystanie e-usług administracji publicznej przez współczesnego klienta*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, t. 20, nr 9: *Subsydiarność w ekonomii i zarządzaniu – wybrane zagadnienia*, s. 165-182.

- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach 2015*, red. V. Szymanek, Warszawa 2015.
- Ogonowska A., *Polska polityka rozwoju społeczeństwa informacyjnego w latach 2000-2012*, „Studia Europejskie” 2013, nr 2.
- Oniszczyk D., Rafalski M., *E-administracja w Polsce – jak daleko do osiągnięcia poziomu UE*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, t. 2, nr 1(126), s. 385-396, <https://doi.org/10.18276/epu.2017.126/2-38>.
- Papińska-Kacperek J., Wassilew A., *Stan udostępniania publicznych e-usług w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2015, nr 37, s. 115-128, <https://doi.org/10.18276/si.2015.37-09>.
- Śledziewska K., Zięba D., *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie) korzystamy*, Warszawa 2016.
- Pawlik A., *Internet podstawowym narzędziem innowacyjności przedsiębiorstw i administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2015, nr 117, s. 561-570.
- Program Operacyjny Cyfrowa Polska 2014-2020.
- Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014-2022.
- Projekt Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027.
- Raport „Wpływ cyfryzacji na działanie administracji publicznej w Polsce w 2015 r.”.
- Szewc T., *Administracja wobec rozwoju e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 110-122.
- Tomaszewicz A., Buko J., *Determinanty rozwoju e-administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2015, nr 117, s. 643-651.





PIOTR RUCZKOWSKI<sup>1</sup>

## ELEKTRONICZNY TYTUŁ WYKONAWCZY W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

**ABSTRAKT:** Proces informatyzacji postępowania egzekucyjnego w administracji stanowi konsekwencję realizacji strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego, cyfryzacji administracji i ma na celu poprawę efektywności (szybkości, skuteczności, sprawności) egzekucji administracyjnej. Wspomnianym celem służy wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych elektronicznego tytułu wykonawczego. W opracowaniu dokonano rekonstrukcji reguł działania (norm prawnych), wzajemnych zależności pomiędzy regułami działania, które odnoszą się do elektronicznego tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ostatecznym efektem przeprowadzonej analizy jest potwierdzenie hipotezy o efektywności i właściwym uregulowaniu tego instrumentu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Proces informatyzacji postępowania egzekucyjnego w wyniku korzystania z nowoczesnych urządzeń i odpowiedniego oprogramowania zapewnia względne bezpieczeństwo przetwarzanych danych, jednakże pewne ryzyko ich ujawnienia i wykorzystania przez osoby nieuprawnione nadal istnieje. Dlatego systemy informatyczne i stosowane w tym zakresie procedury powinny być przez administrację stale udoskonalane.

**SŁOWA KLUCZOWE:** elektroniczny tytuł wykonawczy, postępowanie egzekucyjne w administracji, zasada sprawiedliwości proceduralnej, cyfryzacja administracji, e-administracja

---

<sup>1</sup> Dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, radca prawny, <https://orcid.org/0000-0003-4344-9417>.

## AN ELECTRONIC ENFORCEMENT TITLE IN THE ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT PROCEEDINGS

**ABSTRACT:** The digitalization process of administrative enforcement proceedings is a consequence of the strategy aimed at developing a digital society and digital administration, and its main objective is to improve efficiency (speed, effectiveness) of the administrative enforcement proceedings. This is the reason why an electronic enforcement title has been introduced into the national regulations. This study is devoted to the analysis of the rules of action (legal norms) and interactions between the rules of action related to an administrative enforcement title in electronic form.

Digitalization of enforcement proceedings ensures the security of data due to the use of modern equipment and software; however, there still exists a risk of data disclosure and their use by unauthorized persons. Therefore, IT systems and procedures should be constantly monitored and improved by public administration.

**KEYWORDS:** electronic enforcement title, administrative enforcement proceedings, the principle of procedural justice, digitalization of administration, e-administration

### 1. Uwagi wprowadzające, cele, metodyka badań

Rozwój sieci teleinformatycznej zrewolucjonizował sposób komunikowania się między ludźmi. Co warto podkreślić, stale poszerza się zakres komunikacji elektronicznej również w kontaktach obywatela z organami władzy publicznej, co stanowi element procesu informatyzacji państwa<sup>2</sup>. Wykorzystywanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procesie administrowania państwem powoduje, że mamy do czynienia ze swoistą transformacją administracji w tzw. e-administrację<sup>3</sup>.

Wdrażanie nowych rozwiązań technologicznych może skutecznie usprawnić wykonywanie zadań państwa<sup>4</sup>. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych różnych form komunikacji elektronicznej między obywatelami a administracją oraz pomiędzy podmiotami publicznymi dokumentów elektronicz-

---

<sup>2</sup> P. Ruczkowski, *Nowe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „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.

<sup>3</sup> K. Ziółkowska, *Transformacja administracji w e-administrację* [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, s. 576 i n.

<sup>4</sup> T. Groß, *Öffentliche Verwaltung im Internet*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2001, Bd. 54, H. 4, s. 159 i n.

nych, w tym tzw. elektronicznego tytułu wykonawczego, jest nie tylko konsekwencją realizacji, przewidzianej w różnych dokumentach na poziomie narodowym i ponadnarodowym, strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego, cyfryzacji administracji i procesu administrowania, lecz także ma na celu urzeczywistnienie zasady efektywności (sprawności, szybkości, skuteczności) egzekucji administracyjnej<sup>5</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest analiza instytucji tzw. elektronicznego tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wśród szczegółowych celów badawczych należy wymienić: a) dokonanie rekonstrukcji reguł działania (norm prawnych), w tym właściwości organów i trybu postępowania; b) poszukiwanie wzajemnych zależności pomiędzy regułami działania; c) obserwację praktyki administracyjnej; d) sformułowanie zasad odnoszących się do elektronicznego tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ostatecznym efektem przeprowadzonej analizy ma być potwierdzenie hipotezy o prawidłowej regulacji oraz o wysokiej efektywności i bezpieczeństwie tego instrumentu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Wybór problematyki badawczej nie jest przypadkowy, z uwagi chociażby na znaczenie skutecznej egzekucji w procesie administrowania, w szczególności w zakresie skutecznego zapewnienia wykonania obowiązków podmiotów administrowanych<sup>6</sup>. Ponadto warto podkreślić, że wspomniany elektroniczny tytuł wykonawczy jest stosunkowo nową instytucją prawa egzekucyjnego i dlatego nadal odczuwalny jest brak opracowań poświęconych tej problematyce. O ile informatyzacja postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego jest przedmiotem szerszych analiz w piśmiennictwie prawniczym<sup>7</sup>, o tyle wykorzystywanie technologii informatycznych w postępowaniu egzekucyjnym wymaga pogłębionych badań. Mimo zauważalnych

---

<sup>5</sup> Na temat sprawności egzekucji administracyjnej zob. szerzej: J. Supernat, *Prakseologiczne przesłanki sprawności egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), Warszawa 2004; K. Celińska-Grzegorzczak et al., *Ochrona jednostki a efektywność administracyjnego postępowania egzekucyjnego* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), Toruń 2018, s. 229-250.

<sup>6</sup> A. Skoczylas, *Zagadnienie administracyjnoprawnych metod zapewnienia wykonania obowiązków* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2017, s. 452-468, M. App, A. Wettlaufer, R. Klomfaß, *Praxisbandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht*, Köln 2018, s. 3 i n.; W. Erbguth, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess und Staatshaftungsrecht*, Baden-Baden 2014, s. 282 i n.; H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2004, s. 505 i n.; S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 353 i n.

<sup>7</sup> Zob. np. P. Pietrasz, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020.

w ciągu ostatnich kilku lat zmian nadal postępowanie egzekucyjne w doktrynie prawa administracyjnego nie budzi aż tak dużego zainteresowania jak wspomniane chociażby postępowanie administracyjne ogólne.

Co warto zasygnalizować, analizowane zagadnienie może być interesujące nie tylko z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego, lecz także może mieć znaczenie dla praktyki działania administracji oraz ustawodawcy projektującego przyszłe zmiany w prawie. Zdecydowanie jest więc miejsce na pogłębioną refleksję naukową w tym obszarze badawczym.

W celu realizacji zamierzeń badawczych autora wykorzystana zostanie metoda dogmatyczna, która uznawana jest nie bez przyczyny za podstawową metodę badawczą w naukach prawnych. Metoda ta polega 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 literalnego/dosłownego sensu i znaczenia pojęć oraz instytucji prawnych) konieczne będzie także sięgnięcie do reguł wykładni systemowej i celowościowej.

Natomiast z uwagi na przyjęte założenia metodologiczne oraz ograniczoną objętość opracowania pominięte zostaną metody: historyczna i prawnoporównawcza.

## **2. Koncepcja elektronicznego tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji**

Jak wspomniano w uwagach wprowadzających do niniejszego opracowania, wdrożenie do krajowych regulacji prawnych tzw. elektronicznego tytułu wykonawczego jest konsekwencją realizacji strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego, cyfryzacji administracji i procesu administrowania i ma na celu przede wszystkim skuteczną ochronę interesu publicznego, a także może służyć ochronie interesu indywidualnego, poprzez poprawę efektywności (szybkości, skuteczności) egzekucji administracyjnej. Nie ulega wątpliwości, że wykorzystywanie nowoczesnych technologii informatycznych może przyczynić się do szybkości i sprawności wykonania decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych. Obowiązek ochrony zarówno interesu publicznego, jak i inte-

resu indywidualnego, a także szybkość i sprawność należą do kluczowych dyrektyw postępowania egzekucyjnego w administracji.

Proces informatyzacji administracji publicznej jest wdrażany etapami i obejmuje różne obszary aktywności organów władzy publicznej<sup>8</sup>. Znajduje on odzwierciedlenie w regulacjach prawa międzynarodowego i ponadnarodowego oraz prawa krajowego, zarówno w przepisach prawa ustrojowego, materialnego, jak i procesowego, w tym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uregulowanym ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>9</sup> (dalej: u.p.e.a.). Jak się wydaje, to właśnie w przepisach procesowych komunikacja elektroniczna odgrywa szczególną rolę, mając bezpośredni wpływ na przebieg postępowania.

W prawie krajowym szczególne znaczenie dla rozwoju komunikacji elektronicznej w administracji publicznej ma ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>10</sup>, natomiast jeśli chodzi o postępowanie egzekucyjne, to z punktu widzenia zagadnień analizowanych w niniejszym opracowaniu istotna jest nowelizacja u.p.e.a. przeprowadzona ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw<sup>11</sup>, która wprowadziła jako zasadę przekazywanie wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Kolejnych zmian dokonano na mocy ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych<sup>12</sup>, która w znacznej części weszła w życie 1 lipca 2021 r. i którą wprowadza się liczne zmiany w wielu aktach prawnych, w tym w u.p.e.a.

Postępowanie egzekucyjne wszczyną się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru<sup>13</sup>. Tytuł wykonawczy jest to wystawiony przez wierzyciela dokument urzędowy, stwierdzający istnienie i wymagalność obowiązku. Zakresem tytułu wykonawczego objęte są jednolity tytuł wykonawczy oraz zagraniczny tytuł wykonawczy. Jak trafnie podkreślono w literaturze, „prawidłowe wystawienie tytułu wykonawczego ma niezwykle istotne znaczenie, ponieważ nie ma możliwości

<sup>8</sup> Zob. B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 69 i n.

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. 2022, poz. 479.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. 2021, poz. 2070.

<sup>11</sup> Dz.U. 2019, poz. 2070.

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. 2022, poz. 569.

<sup>13</sup> Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 293 i n.

skutecznego prowadzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie tytułu wadliwego lub niezawierającego wszystkich wymaganych przez prawo elementów”<sup>14</sup>.

W postępowaniu egzekucyjnym często wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, wówczas przystępuje on do egzekucji na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego<sup>15</sup>. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez nadanie tytułowi wykonawczemu przez siebie wystawionemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej (art. 26 § 1 u.p.e.a.). Stosownie do treści art. 26 § 3a u.p.e.a. 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 egzekucyjne.

Co warto podkreślić, stosownie do treści art. 26 § 1c pkt 1 u.p.e.a. zasadą jest przekazywanie wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Natomiast jeżeli droga elektroniczna nie jest możliwa z przyczyn technicznych, wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe<sup>16</sup>, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy.

Drogą elektroniczną przekazywane są także informacje, o których mowa w art. 26 § 1e pkt 1–8 u.p.e.a., np. informacje dotyczące: 1) posiadanego przez zobowiązanego składnika majątkowego lub źródła jego dochodu – w przypadku gdy są znane wierzycielowi; 2) majątku zobowiązanego lub większej jego części znajdującego się na terenie działania organu egzekucyjnego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie art. 22 § 3 u.p.e.a.; 3) 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 u.p.e.a.

W przypadku gdy tytuł wykonawczy przekazany za pośrednictwem systemu teleinformatycznego: 1) zawiera dane zobowiązanego niezgodne z danymi zawartymi

<sup>14</sup> A. Skoczylas, *Wszczęcie i tok postępowania* [w:] *System prawa administracyjnego...*, t. 9, s. 473.

<sup>15</sup> Zob. M. Masternak, *Wszczęcie oraz przebieg postępowania egzekucyjnego* [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2009, s. 96 i n.

<sup>16</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 1041.

w: a) rejestrze PESEL, b) Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej; 2) zawiera dane wierzyciela i podstawę prawną, niezgodne ze słownikami referencyjnymi zamieszczonymi na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw finansów publicznych; 3) nie zawiera danych, innych niż określone w pkt 1 i 2, wymaganych przepisami art. 27 u.p.e.a. – wierzyciel jest zawiadamiany o nieprzyjęciu tytułu wykonawczego wraz z podaniem przyczyny jego nieprzyjęcia również za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

W tym kontekście warto zauważyć, że tytuł wykonawczy, aby mógł wywołać skutek przewidziany prawem, powinien zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 27, 27a i 27c u.p.e.a. Brak któregoś z elementów wskazanych w przepisach powoduje, że dany tytuł wykonawczy nie może stanowić podstawy egzekucji<sup>17</sup>.

Trzeba także przypomnieć, że wszczęcie postępowania egzekucyjnego nie oznacza wszczęcia samej egzekucji. Jak podkreśla się w literaturze,

przez egzekucję należy rozumieć zespół działań zmierzających do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego, podejmowanych w celu doprowadzenia do wykonania obowiązku, a przez postępowanie egzekucyjne – prowadzone przez organ egzekucyjny postępowanie, w ramach którego dochodzi do zastosowania czynności egzekucyjnych<sup>18</sup>. [...]

Postępowanie egzekucyjne zostaje wszczęte z chwilą złożenia przez wierzyciela wniosku o wszczęcie egzekucji, a jeżeli organ egzekucyjny jest jednocześnie wierzycielem, to dniem wszczęcia postępowania egzekucyjnego jest dzień wystawienia przezeń tytułu wykonawczego<sup>19</sup>.

Wszczęcie egzekucji 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 doręčeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; 3) podpisania protokołu zajęcia ruchomości przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny, jeżeli to podpisanie nastąpiło przed doręčeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; 4) wpisu w księdze wieczystej o wszczęciu egzekucji z nieruchomości lub złożenia

<sup>17</sup> A. Skoczylas, *Wszczęcie i tok postępowania*, s. 473; A. Miruć, J. Maćkowiak, *Tytuł wykonawczy w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, s. 248; A. Skóra, Głosa do wyroku WSA w Warszawie z 6.01.2004 r., I SA 2394/03, s. 20; wyrok WSA w Warszawie z 4.08.2005 r., III SA/Wa 613/05, CBOSA (publikowany także w ZNSA 2006, nr 1, s. 122); wyrok WSA w Łodzi z 11.05.2004 r., I SA/Łd 992/03, CBOSA; wyrok NSA z 6.05.1998 r. Sa/Sz 1477/97, CBOSA.

<sup>18</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 207-208.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 208.

wniosku o wpis o wszczęciu egzekucji z nieruchomości do zbioru dokumentów, jeżeli ten wpis lub to złożenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego<sup>20</sup>.

Jeżeli zobowiązany ma miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie państwa członkowskiego, to w przypadkach, o których mowa wyżej, zamiast odpisu tytułu wykonawczego można doręczyć odpis tytułu wykonawczego w postaci elektronicznej kopii dokumentu.

Co warto podkreślić, 1 lipca 2021 r. weszły w życie przepisy art. 26 § 5c i 5d u.p.e.a. dodane przez art. 64 pkt 2 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zgodnie z którymi 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. Zasady te będą stosowane odpowiednio do innych dokumentów sporządzanych w postępowaniu egzekucyjnym.

Co warto podkreślić, w dniu 1 lipca 2021 r. wszedł w życie art. 17c u.p.e.a., również dodany wspomnianą wyżej ustawą o doręczeniach elektronicznych, zgodnie z którym organ egzekucyjny doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych, chyba że doręczenie następuje przez pracownika obsługującego ten organ. W przypadku braku możliwości doręczenia w ten sposób organ egzekucyjny doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy o doręczeniach elektronicznych. Publiczna usługa hybrydowa jest to usługa pocztowa świadczona przez operatora wyznaczonego, 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. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa wyżej, organ egzekucyjny doręcza pisma przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy – Prawo pocztowe.

Zgodnie z art. 26aa u.p.e.a., system teleinformatyczny, przy wykorzystaniu którego wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze lub informacje, o których mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a., są przekazywane do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego, jest prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może wyznaczyć, w drodze roz-

---

<sup>20</sup> Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 23.06.2021 r., I SA/Sz 228/21, CBOSA.



porządzenia, inny organ Krajowej Administracji Skarbowej do prowadzenia systemu teleinformatycznego, mając na względzie konieczność sprawnego funkcjonowania tego systemu, w tym przekazywania naczelnikowi urzędu skarbowego będącemu organem egzekucyjnym wniosków egzekucyjnych, tytułów wykonawczych i informacji, o których mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a. Minister skorzystał z tego upoważnienia, wyznaczając Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie jako prowadzącego system informatyczny<sup>21</sup>. Organ prowadzący system teleinformatyczny, o którym mowa wyżej, na wniosek wierzyciela, nadaje temu wierzycielowi dostęp do tego systemu w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Pismo sporządzone przez wierzyciela lub organ egzekucyjny w postaci elektronicznej opatruje się: 1) kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo 2) podpisem zaufanym, albo 3) podpisem osobistym, albo 4) zaawansowaną pieczęcią elektroniczną, albo 5) kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną (art. 26e § 1 u.p.e.a.).

Treść tytułu wykonawczego została określona w art. 27 u.p.e.a., natomiast jego wzór określa minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości w drodze rozporządzenia, mając na względzie jednoznaczną identyfikację odpowiednio zobowiązanego, małżonka zobowiązanego oraz podmiotu innego niż zobowiązany, o którym mowa w art. 26ca § 1 pkt 2 u.p.e.a., możliwość elektronicznego przetwarzania danych zawartych w tych tytułach oraz sprawne przeprowadzenie egzekucji administracyjnej (art. 26 § 2 u.p.e.a.). Na tej podstawie wydane zostało w dniu 12 stycznia 2021 r. rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej<sup>22</sup>. W załącznikach do tego rozporządzenia określono wzory tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji należności pieniężnych (załącznik nr 1); tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym (załącznik nr 2) oraz kolejnego tytułu wykonawczego (załącznik nr 3).

Jak widać, zapewnienie możliwości elektronicznego przetwarzania danych zawartych w tytułach wykonawczych oraz sprawnego przeprowadzenia egzekucji administracyjnej (zasada sprawności, efektywności postępowania egzekucyjnego) należą do fundamentalnych determinant, którymi mają się kierować organy określające wzór tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Dz.U. 2021, poz. 176.

### 3. Rekapitulacje

Proces informatyzacji postępowania egzekucyjnego w administracji stanowi konsekwencję realizacji strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego, cyfryzacji administracji i procesu administrowania i ma na celu poprawę efektywności (szybkości, skuteczności, sprawności) egzekucji administracyjnej. Z jednej strony może mieć znaczenie dla ochrony interesu publicznego, z drugiej zaś może pełnić funkcję gwarancyjną jako element sprawiedliwej i skutecznej procedury egzekucyjnej, a tym samym chronić interes indywidualny. Nie ulega wątpliwości, że obowiązek ochrony zarówno interesu publicznego, jak i interesu indywidualnego, a także szybkość i sprawność należą do kluczowych dyrektyw postępowania egzekucyjnego w administracji. Wspomnianym celom służy wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych elektronicznego tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ustawodawca przyjął zasadę, zgodnie z którą przekazywanie wniosków egzekucyjnych, tytułów wykonawczych i innych informacji do organu egzekucyjnego następuje drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Natomiast na zasadzie wyjątku, jeżeli droga elektroniczna nie jest możliwa z przyczyn technicznych, wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego przez operatora pocztowego, przez pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy.

System teleinformatyczny, przy wykorzystaniu którego wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze lub inne informacje są przekazywane do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego, jest prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, przy czym może wyznaczyć inny organ Krajowej Administracji Skarbowej do prowadzenia systemu teleinformatycznego, mając na względzie przede wszystkim konieczność sprawnego funkcjonowania tego systemu. Korzystając z tego upoważnienia, minister właściwy do spraw finansów publicznych wyznaczył Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie do prowadzenia systemu teleinformatycznego.

Do kluczowych determinant procesu informatyzacji postępowania egzekucyjnego i samej egzekucji administracyjnej należą zatem bezpieczeństwo i sprawność systemu informatycznego.

Nie ulega wątpliwości, że kierunek wprowadzanych zmian należy uznać za słuszny, niemniej jednak poszczególne rozwiązania mogą budzić pewne wątpliwości, dotyczące chociażby interpretacji używanej przez ustawodawcę terminologii informatycznej czy też stwarzać zagrożenie ujawnienia danych i wykorzystania ich przez osoby nieuprawnione, co – mimo wykorzystywania odpowiedniego oprogramowania i nowoczesnych środków technicznych – nadal towarzyszy wykorzystywaniu nowoczesnych technologii informatycznych.

## Bibliografia

- App M., Wettlaufer A., Klomfaß R., *Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht*, Köln 2018.
- Celińska-Grzegorzczuk K., Olszanowski J., Piątek W., Skoczylas A., *Ochrona jednostki a efektywność administracyjnego postępowania egzekucyjnego* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), Toruń 2018.
- Detterbeck S., *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008.
- Erbguth W., *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess und Staatshaftungsrecht*, Baden-Baden 2014.
- Groß T., *Öffentliche Verwaltung im Internet*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2001, Bd. 54, H. 4.
- Kmieciak Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019.
- Kwiatkiewicz B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Masternak M., *Wszczęcie oraz przebieg postępowania egzekucyjnego* [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2009.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2004.
- Miruć A., Maćkowiak A., *Tytuł wykonawczy w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), Warszawa 2004.
- Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Ruczkowski P., *Komunikacja elektroniczna w polskim i niemieckim postępowaniu administracyjnym w ujęciu komparatystycznym* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2014.
- Ruczkowski P., *Nowe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.
- Skoczylas A., *Wszczęcie i tok postępowania* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2017.
- Skoczylas A., *Zagadnienie administracyjnoprawnych metod zapewnienia wykonania obowiązków* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2017.
- Skóra A., Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 6.01.2004 r., I SA 2394/03.
- Supernat J., *Prakseologiczne przesłanki sprawności egzekucji administracyjnej* [w:] *System egzekucji administracyjnej*, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), Warszawa 2004.
- Ziółkowska K., *Transformacja administracji w e-administrację* [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020.



## **CZEŚĆ IV**

**E-ADMINISTRACJA JAKO CZYNNIK ZWIĘKSZAJĄCY  
POTENCJAŁ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE I PAŃSTWACH  
STOWARZYSZONYCH ORAZ ORGANIZACJACH  
MIĘDZYNARODOWYCH**



ITAI APTER<sup>1</sup>

## INTERNATIONAL AND EU E-NORM AND DECISION MAKING (E-GOVERNANCE)

### LESSONS FOR PUBLIC ADMINISTRATIONS FOR THE COVID-19 ERA AND BEYOND

**ABSTRACT:** E-norm and decision making (e-governance) are now integral to global and regional legal order responding to COVID-19 restrictions. After discussing how processes impact normative outcome according to global administrative law, the article explores practices of UNCITRAL, UNODC, HCCH, EC and the EP. In view of their successes, the article suggests that European public administrations consider taking similar measures to ensure efficient governance during the pandemic and beyond.

**KEY WORDS:** International law, COVID-19, remote, norm and decision-making, distance-voting

**MIĘDZYNARODOWE I UNIJNE ELEKTRONICZNE STANOWIENIE PRAWA ORAZ PODEJMOWANIE  
DECYZJI (E-GOVERNANCE). LEKCJE DLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ERZE COVID-19  
I PÓŹNIEJ**

**ABSTRAKT:** E-stanowienie prawa i podejmowanie decyzji (*e-governance*) są obecnie integralną częścią globalnego i regionalnego porządku prawnego, co jest odpowiedzią na ograniczenia spowodowane pandemią COVID-19. Po przedstawieniu, w jaki sposób procedura wpływa na wyniki normatywne według globalnego prawa

---

<sup>1</sup> Itai Apter, LL.B. (University of Haifa, 2006); International Legal Studies LL.M. (New-York University, 2008), Ph.D. Candidate (University of Haifa, degree expected, 2022); Visiting Scholar, WCL, American University (Washington D.C), 2021-2022, <https://orcid.org/0000-0002-6663-8563>.

administracyjnego, w artykule omówiono praktyki UNCITRAL, UNODC, HCCH, EC i PE. Biorąc pod uwagę ich pozytywne wyniki, artykuł sugeruje, aby europejskie administracje publiczne rozważyły podjęcie podobnych środków w celu zapewnienia skutecznego zarządzania podczas pandemii i po jej zakończeniu.

**SŁOWA KLUCZOWE:** prawo międzynarodowe, COVID-19, zdalny, stanowienie prawa oraz podejmowanie decyzji, głosowanie na odległość

## 1. Introduction

Travel and COVID-19 restrictions transformed cross-border norms and decision-making processes. The article explores international and EU norm and decision-making (hereinafter: e-governance) to ascertain lessons for the EU public administrations concerning the tools to address limitations during the pandemic and beyond.

This paper first discusses the impact of process on international normative outcomes or global administrative law (GAL). This is followed by highlighting global and EU methodologies developed to ensure continuation of normative work by focusing on practices of NCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law);<sup>2</sup> UNODC (United Nations office on Drugs and Crime);<sup>3</sup> and the HCCH (Hague Conference on Private International Law).<sup>4</sup> As the European Commission (EC) and the European Parliament (EP) are the EU norm-making bodies, the third section offers a similar analysis in respect of EU practices.

Based on the findings, the final section discusses lessons in the scope of e-governance by the EU public administrations for the time of the pandemic and beyond.

## 2. Global administrative law – process determines outcome

Until relatively recently, scholarship focused on legal substance; letter of the law (civil law) or case law (common law), assuming that the law's content is most important. International law study was no different, focusing primarily on the content of multilateral and bilateral treaties and customary international law.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> UNCITRAL, <https://uncitral.un.org/en/gateway> (30.09.2021).

<sup>3</sup> UNODC, <https://www.unodc.org/> (30.09.2021).

<sup>4</sup> HCCH, <https://www.hcch.net/en/home> (30.09.2021).

<sup>5</sup> Article 38, ICJ Statute.



Legal scholarship and case law have shifted from highlighting statutory provisions to emphasizing legislative intent.<sup>6</sup> International law scholarship explored treaties' "**travaux préparatoires**" to interpret them,<sup>7</sup> or designated norms like the UN Charter as a breathing tree,<sup>8</sup> as domestic constitutions,<sup>9</sup> providing international law with necessary flexibility.

Exploration of what is behind the law alongside the law's content continued as legal scholarship sought to understand impacts of legislative processes on legislative outcomes.<sup>10</sup> International law followed, with the increasing prominence of GAL.<sup>11</sup> International organizations, free from the domestic constraints, developed specialized norm-making processes.<sup>12</sup> Combined with the global governance movement, emphasizing the role of diverse actors, in addition to states, in international norm-making,<sup>13</sup> international norm-making methodology became almost as important as the normative content.<sup>14</sup>

GAL focuses on actors involved,<sup>15</sup> networks,<sup>16</sup> procurement regulation,<sup>17</sup> internal administrative bodies,<sup>18</sup> and administration of justice.<sup>19</sup> These elements attract

<sup>6</sup> Congressional Research Service, *Statutory Interpretation: Theories, Tools, and Trends*, Washington, DC 2008.

<sup>7</sup> UN Treaty Series, Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, 1155, p. 331.

<sup>8</sup> S. Murphy, *Assessing the Legality of Invading Iraq*, "Georgetown Law Journal" 2004, vol. 92, no. 4, 209 (fn. 157).

<sup>9</sup> M. Da Silva, *International "Constitutions" and Comparative International Law*, "Notre Dame Journal of International and Comparative Law" 2020, vol. 10, pp. 168-169.

<sup>10</sup> I. Bar-Siman-Tov, *Lawmakers as Lawbreakers*, 52 Wm. & Mary L. Rev. 2010, pp. 809-810.

<sup>11</sup> B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, "Law and Contemporary Problems" 2005, vol. 68, pp. 15-61.

<sup>12</sup> J. Tallberg et al., *Norm Adoption by International Organizations, 1980-2015*, Paper for the 11th Annual Conference on The Political Economy of International Organizations, Madison, February 8-10, 2018, <https://www.peio.me/wp-content/uploads/2018/02/TallbergLundgrenSommererSquarrito-PEIO-paper-43.pdf> (1.10.2021).

<sup>13</sup> S. Besson, J.L. Marti, *Legitimate Actors of International Law-Making: Towards a Theory of International Democratic Representation*, "Jurisprudence" 2018, vol. 9, no. 3, p. 505.

<sup>14</sup> J. Tallberg et al., *Norm Adoption by International Organizations...*

<sup>15</sup> E. Posner, *International Law and the Disaggregated State*, "Florida State University Law Review" 2005, vol. 32, p. 799.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 837.

<sup>17</sup> C. McCrudden, S.G. Gross, *WTO Government Procurement Rules and the Local Dynamics of Procurement Policies: A Malaysian Case Study*, "European Journal of International Law" 2006, vol. 17, no. 1, p. 152.

<sup>18</sup> S. Villalpando, *International Administrative Tribunals* [in:] *The Oxford Handbook of International Organizations*, J.K. Cogan, I. Hurd, I. Johnstone (eds), Oxford 2016, pp. 1086-1103.

<sup>19</sup> S.C. Turner, *The Assurance of Impartiality: Due Process Mechanisms and the Development of Global Administrative Law in International Administrative Tribunals*, "Georgetown Journal of International Law" 2018, vol. 49, pp. 1398-1402.

international scholars because they represent a supranational legal order for a world without borders.<sup>20</sup>

GAL studies view as important regulatory frameworks for norm and decision-making (hereinafter: governance) in international organizations based on constituting instruments.<sup>21</sup> Sometimes, international organizations stipulate procedural rules in “soft law” resolutions.<sup>22</sup> Such “soft law” tools are gaining not only scholarly recognition, but can also arguably constitute customary international law.<sup>23</sup>

Governance processes contain elements which GAL views as critical to understanding processes for international normative outcomes including voting quorum requirements,<sup>24</sup> rules for presenting proposals,<sup>25</sup> and transparency, including non-state actors’ participation.<sup>26</sup>

International governance, much like domestic equivalents, includes significant informal negotiations which can predetermine outcomes before formal deliberations, rendering it important to understand their impact.<sup>27</sup>

COVID-19 significantly challenged cross-border norm-making, necessitating modifying regulatory infrastructure. Despite initial setbacks, most international organizations found ways to adapt, as norm-making is their *raison d’être*.<sup>28</sup>

We next explore relevant case studies. Future readers should note that even if cross-border travel is allowed during COVID-19, it can be subject to quarantine

---

<sup>20</sup> D. Esty, *Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law*, “Yale Law Journal” 2005–2006, vol. 115, pp. 1561–1562.

<sup>21</sup> N. Blokker, *Constituent Instruments* [in:] *The Oxford Handbook of International Organizations*, J.K. Cogan, I. Hurd, I. Johnstone (eds), Oxford 2016, p. 943.

<sup>22</sup> J.K. Cogan, *Representation and Power in International Organizations: The Operational Constitution and Its Critics*, “American Journal of International Law” 2009, vol. 103, no. 2, pp. 225–227.

<sup>23</sup> United Nations, *Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries*, 2008, Conclusion 12.

<sup>24</sup> O. Kanevskaia, *Governance of ICT Standardization: Due Process in Technocratic Decision-Making*, “North Carolina Journal of International Law” 2020, vol. 45, pp. 572, 590–594, 602.

<sup>25</sup> I. Feichtner, *The Administration of the Vocabulary of International Trade: The Adaptation of WTO Schedules to Changes in the Harmonized System*, “German Law Journal” 2008, vol. 9, pp. 1488–1492.

<sup>26</sup> A. Boyle, K. McCall-Smith, *Transparency in International Law Making* [in:] *Transparency in International Law*, A. Bianchi, A. Peters (eds), Cambridge 2013, pp. 422–428.

<sup>27</sup> C.C. Joyner, *The Antarctic Minerals Negotiating Process*, “American Journal of International Law” 1987, vol. 81, no. 4, p. 898.

<sup>28</sup> J.K. Levit, *A Bottom-Up Approach to International Lawmaking: The Tale of Three Trade Finance Instruments*, “Yale Journal of International Law” 2005, vol. 30, pp. 125–209.

requirements.<sup>29</sup> Some governments also discouraged official travel,<sup>30</sup> making physical meetings almost obsolete.

## 2. Remote international governance

Each of the following cases addresses governance in different global legal spheres, illustrating remote mechanisms.

The analysis includes the following: (1) brief presentation of the organization's mandate; (2) pre-pandemic governance processes; (3) remote governance processes during COVID-19.

### 2.1. United Nation Commission on International Trade Law (UNCITRAL)

The mandate – UNCITRAL, a UN Office of Legal Affairs subdivision, develops international trade law norms,<sup>31</sup> like the 2019 Singapore Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation, signed so far by 55 states.<sup>32</sup>

Routine governance – UNCITRAL is composed of 64 member states, elected by the GA, based on UN regional groups allocation.<sup>33</sup> UNCITRAL operates through Commission sessions, held in July and its Working Groups (WGs). Meetings are held in the Vienna or New York UN headquarters. WGs develop norms and recommendations. Decisions are made by the Commission.<sup>34</sup>

Largely, decisions are taken by consensus, although not by unanimity, pursuant to the Vienna Spirit.<sup>35</sup> However, there could be rare cases where voting is required.

<sup>29</sup> UN World Tourism Organisation, <https://www.unwto.org/news/vaccines-and-digital-solutions-to-ease-travel-restrictions> (3.10.2021).

<sup>30</sup> N. Ogrysko, Federal News Network, *Limits on Official Travel for Federal Employees Remain in Place, Even if Vaccinated*, 23 April 2021, <https://federalnewsnetwork.com/workforce/2021/04/limits-on-official-travel-for-federal-employees-remain-in-place-even-if-vaccinated/> (3.10.2021).

<sup>31</sup> *A Guide to UNCITRAL – Basic Facts About the United Nations Commission on International Trade Law*, Vienna 2013, p. 1, 9.

<sup>32</sup> United Nations Treaty Collection, *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*, New York 2018, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&cmdtsg\\_no=XXII-4&chapter=22&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&cmdtsg_no=XXII-4&chapter=22&clang=_en) (3.10.2021).

<sup>33</sup> *United Nations General Assembly Elects New UNCITRAL Members*, <https://unis.unvienna.org/unis/en/pressrels/2022/unisl325.html> (16.03.2022).

<sup>34</sup> *A Guide to UNCITRAL...*, paras. 11-17.

<sup>35</sup> UN Office on Drugs and Crime, <https://www.unodc.org/unodc/frontpage/2020/March/new-unodc-chief-addresses-commission-on-narcotic-drugs--calls-for-unity-in-tackling-diverse-drug-challenges.html> (3.10.2021).

Only member states can vote.<sup>36</sup> Consensus can be challenging due to divergence between delegations from common and civil law jurisdictions. Nevertheless, consensus is usually achieved to facilitate outcomes.<sup>37</sup> Sometimes consensus results from plenary discussions, but informal deliberations best achieve compromises.<sup>38</sup>

Remote governance – the last UNCITRAL WG fully in-person meeting was held in February 2020 in New York City. Since then, some meetings were postponed but eventually took place in full on-line formats and later in hybrid formats with some delegations present in Vienna and in New York.<sup>39</sup> The 2020 Commission was held for the first time in a two-part format. One segment addressed COVID-19 challenges to international trade law (held virtually, using New York-based interpreters and staff) and another one, “virtually held” in Vienna, was where decisions were made, including those concerning normative work.<sup>40</sup> Deliberations last 2-4 hours daily, accommodating time-zones.<sup>41</sup>

Shifting from physical meetings to full-online or hybrid formats was unavoidable as delegations could not travel. However, deliberations on structuring hybrid meetings were not without challenges, as some wished to prevent routine remote decision-making.<sup>42</sup> Following virtual informal consultations, the Commission adopted a resolution on hybrid meetings.<sup>43</sup>

The Resolution encouraged delegations to make written submissions; set-up WG officers’ elections; called WG chairs to “accommodate remote participation” and to ensure that delegations participating physically do not have an unfair advantage; encouraged chairs to postpone decision-making or to arrive at consensus through a written

---

<sup>36</sup> *A Guide to UNCITRAL...*, para. 14.

<sup>37</sup> I. Apter and C.H. Muchnik, *Reservations in the Singapore Convention – Helping to Make the “New-York Dream” Come True*, “Cardozo Journal of Conflict Resolution” 2019, vol. 20, no. 4, p. 1277.

<sup>38</sup> H. Abramson, *The New Singapore Mediation Convention: The Process and Key Choices*, “Cardozo Journal of Conflict Resolution” 2019, vol. 20, no. 4, p. 1037.

<sup>39</sup> UNCITRAL, *Information Sheet for Delegations*, 74th session of UNCITRAL Working Group II (Dispute Settlement), 27 September-1 October 2021, [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/information\\_sheet\\_for\\_delegations\\_wg\\_ii\\_74.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/information_sheet_for_delegations_wg_ii_74.pdf) (3.10.2021).

<sup>40</sup> UNCITRAL, *Commission Report*, 2020, paras. 54-83.

<sup>41</sup> UNCITRAL, Chair Letter on the WG II (Dispute Settlement) Meeting in September 2021, [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/letter\\_from\\_the\\_chair\\_7\\_september\\_2021\\_website.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/letter_from_the_chair_7_september_2021_website.pdf) (3.10.2021).

<sup>42</sup> UNCITRAL, *Commission Report*, 2020, para. 120.

<sup>43</sup> UN General Assembly, *Decision on the Format, Officers and Methods of Work of the UNCITRAL Working Groups During the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic, Adopted on 19 August 2020*, A/CN.9/1038.

process; and to ensure agendas are adapted to remote discussions. The Resolution also offered flexibility for meeting reports, replacing lengthy discourse on their drafting.<sup>44</sup>

Experiences in UNCITRAL's WGs and two Commission sessions have been positive. Delegations, chairs and the Secretariat adapted well.<sup>45</sup> Normative work continued, facilitated by informal on-line meetings and written submissions.<sup>46</sup> It is difficult to assess the gaps between the results achieved and those which could have been achieved in physical meetings and on-line meetings, but some projects were completed, like the 2021 UNCITRAL Expedited Arbitration Rules.

## 2.2. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

The mandate – the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) is responsible for the global fight against criminal phenomena including organized crime; corruption; cyber-crime; and human trafficking.<sup>47</sup> The UNODC develops and monitors norms like the 2003 United Nations Convention against Corruption, the 2005 United Nations Convention against Transnational Organized Crime, and the 1961 Single Convention against Narcotics.

Routine governance – working groups and forums develop and monitor implementation of UNODC norms. Alongside working groups, the UNODC also conducts normative work through the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, and the Crime Congress.<sup>48</sup>

Numerous states adhere to UNODC norms. Some are almost universal.<sup>49</sup> Meetings are held in-person in the UN Vienna headquarters, with the exception of the Crime Congress, and the UNCAC Conference of States Parties (COSP).

Like UNCITRAL, the Vienna Spirit characterizes UNODC forums. However, attaining consensus is much more difficult. Meetings are attended by hundreds of

<sup>44</sup> *Ibidem.*

<sup>45</sup> UNCITRAL, *WGII 2020 February Meeting Report*, A/CN.9/1010.

<sup>46</sup> Submission by the Bahrain to the WGII 2020 Meeting, [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/submission\\_from\\_bahrain.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/submission_from_bahrain.pdf) (3.10.2021).

<sup>47</sup> UN Office in Drugs and Crime, <https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html> (3.10.2021).

<sup>48</sup> The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, <https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ> (3.10.2021).

<sup>49</sup> UNCAC has over 185 member states. UN Treaty Collection, United Nations Convention against Corruption, [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-14&chapter=18](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18) (3.10.2021).

delegates from almost all countries.<sup>50</sup> This prolongs decision and norm-making which can take years, but consensus is usually achieved.

Remote governance – Like UNCITRAL, UNODC bodies are GA subsidiaries. GA-related instruments are discussed in UNODC forums, most recently, the 2021 UN Anti-Corruption Declaration.<sup>51</sup>

The GA adopted a resolution on working procedures during the pandemic, holding that GA decisions can be silently adopted, allowing 72 hours for objections (similar to UNCITRAL) (March 2020).<sup>52</sup> Like UNCITRAL, UNODC initially held fully on-line meetings, later followed by hybrid meetings.<sup>53</sup>

Challenging this methodology, the Kyoto Crime Congress was scheduled for March 2020 at the pandemic's height, but was postponed to March 2021. The Congress took place with mostly on-line participation, including the high-level session where global leaders provided recorded statements, adopting important decisions.<sup>54</sup> This changed somewhat in the December 2021 UNCAC COSP meeting held in Sharm-Al-Sheikh, where there was relatively significant in person participation despite the spread of the COVID-19 Omicron variant.<sup>55</sup>

Like UNCITRAL, the UNODC on-line or hybrid format posed difficulties, at times significantly prolonging discussions until consensus was reached. Still, normative progress was attained and decisions taken largely as planned.<sup>56</sup>

### 2.3. Hague Conference on Private International Law (HCCH)

The Mandate – The Hague Conference on Private International Law (HCCH) is composed of 90 member states and the EU, and is responsible for international norms

---

<sup>50</sup> UNCAC Implementation Review Group List of Participants, 2019 May Meeting, [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/27-29May2019/Final\\_LOP\\_IRG.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/27-29May2019/Final_LOP_IRG.pdf) (3.10.2021).

<sup>51</sup> UN Global Assembly, *Opening Special Session on Corruption, General Assembly Adopts Political Declaration with Road Maps to Help Countries Tackle Bribery, Money-Laundering, Abuse of Power*, <https://www.un.org/press/en/2021/ga12329.doc.htm>, 2 June, 2021, (4.10.2021).

<sup>52</sup> GA Res. 74/544: Procedure for taking decisions of the General Assembly during the coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic (27.03.2020).

<sup>53</sup> UNCAC Implementation Review Group held on-line in June 2020. UN Office on Drugs and Crime, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/session11.html> (4.10.2021).

<sup>54</sup> Kyoto Crime Congress, <https://www.unodc.org/unodc/en/crimecongress/about.html> (4.10.2021).

<sup>55</sup> The meeting was conducted in a hybrid format. The highlight video of the opening day shows a half full plenary room. <https://media.un.org/en/asset/k1e/k1etf2u0so> (7.02.2021).

<sup>56</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *Note by the Secretariat on the Working Methods of the UNODC Governing Bodies During the COVID-19 Pandemic*, 23 November 2020, E/CN.7/2020/CRP.21-E/CN.15/2020/CRP.2.

regulating cross-border commercial and family interactions. The organization is over 125 years old and regulated by the HCCH Statute and procedural frameworks.<sup>57</sup>

Routine governance – The HCCH conducts normative and post-convention work through expert and working groups and special commissions. These forums consist of delegations from contracting states to the relevant instrument, sometimes also including observer states and representatives from NGOs and professional organizations.<sup>58</sup>

Meetings are held in the Hague Academy building near the Hague Peace Palace, or in the Hague HCCH Permanent Bureau office.<sup>59</sup> Governance is based on consensus.<sup>60</sup> Like UNCITRAL, academics representing member states are common. Also, like UNCITRAL, consensus can be relatively easily achieved, although there could be controversial issues which can optionally be resolved by voting.<sup>61</sup>

Remote governance – the last Hague HCCH meeting was the March 2020 Council on General Affairs and Policy (CGAP). Most delegates attended in-person, and just but a few remotely.<sup>62</sup> It later became obvious that HCCH meetings could no longer take place in person. Gradually, after some pause, HCCH forums moved to fully virtual formats,<sup>63</sup> held daily for a few hours (like UNCITRAL and the UNODC).<sup>64</sup>

Despite difficulties, HCCH forums adapted to on-line meetings and normative progress was made. Currently, the HCCH plans virtual meetings for some forums, but others concerning family matters were postponed. CGAP agreed that these forums should be in-person, because of the importance of personal connections, as meetings are used to resolve bilateral issues.<sup>65</sup>

The above cases demonstrate a common shift from in-person to virtual or hybrid meetings. Each organization followed a different path, but the result was similar – (1) almost entirely remote participation; (2) silent procedures for decisions; (3) relatively good progress on normative work.

<sup>57</sup> HCCH, <https://www.hcch.net/en/home> (4.10.2021).

<sup>58</sup> HCCH, <https://www.hcch.net/en/about> (4.10.2021).

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> H(3), HCCH Rules of Procedure.

<sup>61</sup> *Ibidem*, H(4).

<sup>62</sup> HCCH, <https://www.hcch.net/en/governance/council-on-general-affairs/archive/2020-council> (4.10.2021).

<sup>63</sup> HCCH, *CGAP Conclusions and Decisions*, 2021, paras. 37-38.

<sup>64</sup> HCCH, *CGAP Agenda*, 2021.

<sup>65</sup> HCCH, *CGAP Conclusions and Decisions*, 2021, para. 23.

### 3. Remote regional governance – European Commission (EC) and European Parliament (EP)

The analysis now shifts to e-governance developed by EU bodies responding to COVID-19. While vaccines eased internal travel restrictions, some practices remain,<sup>66</sup> and analysis is important as a learning exercise even if the EC and its institutions might gradually revert back to past formats.

**Mandate** – The European Commission (EC) coordinates EU normative work between member states.<sup>67</sup> Where the EU has exclusive competence pursuant to the Treaty of the European Union (TEU), the EC essentially decides for member states.<sup>68</sup> Alongside the EC, the European Parliament (EP) is the EU legislative body, adopting norms and controlling EC executive action.<sup>69</sup>

**Routine governance** – Integral to EU functioning, all member states engage in common policy design. Where the EC has exclusive competence, the EC must receive input from representatives of all 27 member states in the form of periodic meetings held in Brussels.<sup>70</sup>

EP Meetings are held in plenary sessions, committees and working groups in Strasbourg or Brussels. Resolutions or proposals are voted in “voting marathons” by 705 MEPs.<sup>71</sup>

**Remote governance** – responding to the limitations, the EC minimized physical meetings.<sup>72</sup> Some of the measures enacted included on-line summits and consultations, with some exceptions for meetings by heads of states<sup>73</sup> and written decision-making

---

<sup>66</sup> D.M. Herszenhorn, *Commission Confirms Plans to Zoom Past COVID*, Politico, 2021, <https://www.politico.eu/article/european-commission-telework-future> (4.10.2021).

<sup>67</sup> R. Leal-Arcas, *The EU Institutions and their Modus Operandi in the World Trading System*, “Columbia Journal of European Law” 2005–2006, no. 12, p. 131.

<sup>68</sup> European Commission, *Areas of EU Action*, [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_en) (9.10.2021).

<sup>69</sup> European Parliament, *Supervisory Powers*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/powers-and-procedures/supervisory-powers> (9.10.2021).

<sup>70</sup> European Commission, *Council of the European Union*, [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_en) (9.10.2021).

<sup>71</sup> European Parliament, *How Plenary Works*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/organisation-and-rules/how-plenary-works> (9.10.2021).

<sup>72</sup> H. Von Der Burchard, *Coronavirus Forces Council of the EU to Reduce Meetings to ‘Absolute Minimum’*, “Politico”, 26.10.2020.

<sup>73</sup> *EU Leaders Shift to Virtual Summit as COVID-19 Cases Surge*, Reuters, 21.03.2021.



processes in the Coreper (Committee of the Permanent Representatives of the Governments of the Member States to the European Union).<sup>74</sup>

At first, the shift made it difficult to address a crisis like the pandemic. On-line discussions were time-consuming, it was challenging to overcome bureaucratic obstacles, and difficult to attain consensus. However, as time passed and remote decision-making became the norm, the process became more conducive to addressing issues like the pandemic and Brexit.<sup>75</sup>

The EP demonstrated similar agility, allowing MEP distance voting,<sup>76</sup> and remote participation in legislative sessions from EP liaison offices across the EU,<sup>77</sup> including interpretation to all EU languages.<sup>78</sup>

This flexibility was hailed as demonstrating EP responsiveness to the limitations posed, because it ensured work continuation. Nevertheless, conservative EP governance actors lamented over the loss of MEPs' interpersonal connections, highlighting the importance of informal negotiations for compromises.<sup>79</sup>

Like previous case studies, the EC and the EP transformed operations to remote settings. As both institutions found themselves forced to move to teleworking due to the restrictions,<sup>80</sup> they had no choice. Even if that was the case, overall, shifting to remote governance was relatively smooth, allowing the EC and the EP to ensure continuation of work.

---

<sup>74</sup> J. Greubel, *Governing in Times of Social Distancing: The Effects of COVID-19 on EU Decision Making*, European Policy Center, 2020.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> European Parliament, *Remote Voting in the European Parliament and National Parliaments*, 25.03.20220, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649348/EPRS\\_ATA\(2020\)649348\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649348/EPRS_ATA(2020)649348_EN.pdf) (11.10.2021).

<sup>77</sup> European Parliament, *Q&A on Extraordinary Remote Participation Procedure*, 19.10.2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200325BKG75805/q-a-on-extraordinary-remote-participation-procedure> (11.10.2021).

<sup>78</sup> European Parliament, *How Parliament Works During a Pandemic*, 16.04.2020. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20200408STO76807/how-parliament-works-during-a-pandemic> (11.10.2021).

<sup>79</sup> M. de la Baume, S. Wheaton, *How the Zoom Revolution Will Transform the Brussels Bubble*, "Politico", 22.07.2021.

<sup>80</sup> N. Lomas, *European Commission Goes Teleworking by Default Over COVID-19*, TechCrunch+, 12.03.20. <https://techcrunch.com/2020/03/12/european-commission-goes-teleworking-by-default-over-covid-19/> (11.10.2021).

#### 4. Analysis and future outlook

The pandemic necessitated transforming cross-border norm and decision-making. From its earliest days, the international legal order relied on in-person diplomacy. Even when travel was difficult, international governance operated by physical meetings culminating in hundreds of treaties.<sup>81</sup>

International norm-making could not have reached its contemporary prominence without legal and political experts working together in-person.<sup>82</sup> This was demonstrated by the Advisory Committee of Jurists who constituted the Permanent Court of Justice in 1920. The Committee, with delegates from the US, Japan, Brazil and Europe, met for a month, making international adjudication history.<sup>83</sup>

Shifting towards remote cross-border governance can face several obstacles:

Politically, there could be concerns with the lack of ability to engage in backstage diplomacy, a key to cross-border norm and decision-making.<sup>84</sup> Recognizing the increased international law-making transparency, including the providing of non-state actors with access to global negotiations,<sup>85</sup> compromises are still mostly reached in informal gatherings, which could allegedly work only in close physical settings.<sup>86</sup>

Legally, institutions, such as the EP, required physical presence at voting sessions before the pandemic,<sup>87</sup> including quorum requirements.<sup>88</sup> Noting that such rules apply to special decisions, this feature highlights the importance associated with physical presence.

---

<sup>81</sup> E. Keene, *The Treaty-Making Revolution of the Nineteenth Century*, "The International History Review" 2012, vol. 34, no. 3, pp. 475-500.

<sup>82</sup> M. Joutsen, A. Graycar, *When Experts and Diplomats Agree: Negotiating Peer Review of the United Nations Convention Against Corruption*, "Global Governance" 2012, vol. 18, pp. 425-439.

<sup>83</sup> B. McGarry, *Legacy of the Statute of the Permanent Court of International Justice, 100 Years Onward*, EJIL Talk! Blog of the European Journal of International Law, 30.12.20, <https://www.ejiltalk.org/legacy-of-the-statute-of-the-permanent-court-of-international-justice-100-years-onward/> (11.10.2021).

<sup>84</sup> T. Schnabel, *The Singapore Convention on Mediation: A Framework for the Cross-Border Recognition and Enforcement of Mediated Settlements*, "Pepperdine Dispute Resolution Law Journal" 2019, vol. 19, pp. 7-8.

<sup>85</sup> A. Boyle, K. McCall-Smith, *Transparency in International Law Making...*, p. 420.

<sup>86</sup> R.S. Dimitrov, *The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors*, "Global Environment Politics" 2016, vol. 16, no. 3, pp. 1-11.

<sup>87</sup> K. Welle, *Protecting Members and Staff, Ensuring Business Continuity and Implementing Practical Solidarity – The European Parliament in the Times of the Coronavirus*, Robert Schuman Foundation Website, [https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/EN\\_European\\_Parliament\\_2.pdf](https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/EN_European_Parliament_2.pdf) (11.10.2021).

<sup>88</sup> S. Zamora, *Voting in International Economic Organizations*, "American Journal of International Law" 1980, vol. 74, pp. 577-588.

UNCITRAL demonstrated that pre-pandemic legal frameworks operated on the assumption of physical presence. UNCITRAL Commission resolutions were required to move to a virtual or hybrid setting, and to adopt resolutions and texts by silent procedure.

Practically, it was difficult imagining how the EC and EP could change their practices without modifying existing regulations or adopting new ones through the regular complicated and lengthy process.<sup>89</sup> It was also difficult to envision how technology could support UNOICD negotiations, with over a hundred states participating. Providing remote translation to the six UN languages and twenty-four EU languages also seemed impossible.

The case studies show a gradual process, beginning with the postponement of all normative and decision-making work where possible (HCCH, UNDOC, UNCITRAL), or limiting decisions, at first, only to physical settings, significantly reducing output. Later, when the limitations remained, modalities shifted towards virtual meetings only (HCCH, UNCITRAL), to be followed by hybrid sessions (UNODC, UNCITRAL, EU).

The shift should have impacted normative outputs. The optimal way to measure the impact is to conduct empirical research comparing between normative outputs resulting from in-person meetings to hybrid and/or virtual ones. As the process is still ongoing and relatively new, this type of research might not be viable at this stage. In lieu of such research, it would be useful to consider an initial qualitative assessment.

Overall, the case studies indicate that while there were delays and decisions might have been made sooner, there was no dramatic negative impact. UNCITRAL adopted instruments; UNODC negotiated an important anti-corruption resolution; and the HCCH conducted expert and working meetings, including CGAP; and the EC and EP have facilitated EU operations, addressing the pandemic and Brexit.

International organizations are different from public administrations. The latter are bound by domestic and systematic limitations and can face much more technological challenges in comparison to an international setting. Nevertheless, if the case studies demonstrate a larger trend, despite the differences, public administrations which have not already done so, should consider adopting some of the measures for addressing the pandemic's limitations.

Administrations should not be deterred by political, legal, and practical concerns which can be solved by creative solutions and amending procedural rules. Rather, flex-

---

<sup>89</sup> K. Welle, *Protecting Members and Staff...*

ibility should be the main guidance, and continuing the functions of the administration in a similar manner to pre-pandemic days.

Moreover, public administrations should consider adopting e-governance routines. Acknowledging that some governance and administration practices are more appropriately done in-person, conducting some administrative business remotely can be cost-efficient and beneficial, for public end-users as well.

For international organizations, such a more permanent shift could require consensus which would be difficult to reach. For national public administrations, installing permanent e-governance practices might be easier, requiring only a decision by the central government. The case studies presented provide a good starting point as domestic officials can refer to the tools successfully utilized by international organizations.

## 5. Summary

Two years into the pandemic and the shift in international and regional settings to e-norm and decision making, it is yet too early to assess impacts, and perhaps too early for European public administrations to quickly follow suit.

This article offers a snapshot of UNCITRAL, UNODC, HCCH, EC, and EP practices, demonstrating that despite initial concerns, the recognition by the member states that despite travel and gathering restrictions work must proceed led to rapid development of flexible successful strategies.

Hopefully, European public administrations could use these international examples for developing their own infrastructure for enhanced e-governance. Following this path might be difficult for some administrations due to political, legal, practical, cultural or traditions constraints. The article could serve as a useful reminder that almost all states are now involved in e-governance globally or regionally. There is no reason this should not be translated into the domestic local arena to address the limitations present in the pandemic or even beyond it.

## Bibliography

- A Guide to UNCITRAL – Basic Facts about the United Nations Commission on International Trade Law*, Vienna 2013.
- Abramson H., *The New Singapore Mediation Convention: The Process and Key Choices*, “Cardozo Journal of Conflict Resolution” 2019, vol. 20, no. 4, pp. 1037-1062.
- Apter I., Muchnik C.H., *Reservations in the Singapore Convention – Helping to Make the “New-York Dream” Come True*, “Cardozo Journal of Conflict Resolution” 2019, vol. 20, no. 4, pp. 1267-1281.

- Bar-Siman-Tov I., *Lawmakers as Lawbreakers*, "William & Mary Law Review" 2010, no. 52, pp. 805-873.
- de la Baume M., Wheaton S., *How the Zoom Revolution Will Transform the Brussels Bubble*, "Politico", 22.07.2021.
- Besson S., Marti J.L., *Legitimate Actors of International Law-Making: Towards a Theory of International Democratic Representation*, "Jurisprudence" 2018, vol. 9, no. 3, pp. 505-540, <https://doi.org/10.1080/20403313.2018.1442256>.
- Blokker N., *Constituent Instruments* [in:] *The Oxford Handbook of International Organizations*, J.K. Cogan, I. Hurd, I. Johnstone (eds), Oxford 2016.
- Boyle A., McCall-Smith K., *Transparency in International Law Making* [in:] *Transparency in International Law*, A. Bianchi, A. Peters (eds), Cambridge 2013.
- Burchard H. Von Der, *Coronavirus Forces Council of the EU to Reduce Meetings to 'Absolute Minimum'*, "Politico", 26.10.2020.
- Cogan J.K., *Representation and Power in International Organizations: The Operational Constitution and its Critics*, "American Journal of International Law" 2009, vol. 103, no. 2, pp. 209-263, <https://doi.org/10.2307/20535148>.
- Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, *Implementation Review Group List of Participants*, Vienna 2019, [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/27-29May2019/Final\\_LOP\\_IRG.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/27-29May2019/Final_LOP_IRG.pdf).
- Congressional Research Service, *Statutory Interpretation: Theories, Tools, and Trends*, Washington, DC 2008.
- Da Silva M., *International "Constitutions" and Comparative International Law*, "Notre Dame Journal of International and Comparative Law" 2020, vol. 10.
- Dimitrov R.S., *The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors*, "Global Environment Politics" 2016, vol. 16, no. 3, pp. 1-11. [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00361](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00361).
- Esty D.C., *Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law*, "Yale Law Journal" 2005-2006, vol. 115, pp. 1490-1562, <https://doi.org/10.2307/20455663>.
- EU Leaders Shift to Virtual Summit as COVID-19 Cases Surge*, Reuters, 21.03.2021.
- European Commission, *Areas of EU Action*, [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_en).
- European Commission, *Council of the European Union*, [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_en).
- European Parliament, *How Parliament Works During a Pandemic*, 16.04.2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20200408STO76807/how-parliament-works-during-a-pandemic>.
- European Parliament, *How Plenary Works*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/organisation-and-rules/how-plenary-works>.
- European Parliament, *Q&A on Extraordinary Remote Participation Procedure*, 19.10.2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200325BKG75805/q-a-on-extraordinary-remote-participation-procedure>.
- European Parliament, *Remote Voting in the European Parliament and National Parliaments*, 25.03.2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649348/EPRS\\_ATA\(2020\)649348\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649348/EPRS_ATA(2020)649348_EN.pdf).
- European Parliament, *Supervisory Powers*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/powers-and-procedures/supervisory-powers>.

- Feichtner I., *The Administration of the Vocabulary of International Trade: The Adaptation of WTO Schedules to Changes in the Harmonized System*, "German Law Journal" 2008, vol. 9, pp. 1481-1512, <https://doi.org/10.1017/S2071832200000559>.
- Greubel J., *Governing in Times of Social Distancing: The Effects of COVID-19 on EU Decision Making*, European Policy Centre, 2020.
- Hague Conference on Private International Law, Council on General Affairs and Policy, *Agenda*, 2021.
- Hague Conference on Private International Law, Council on General Affairs and Policy, *Conclusions and Decisions*, 2021.
- Hague Conference on Private International Law, <https://www.hcch.net/en/home>.
- Hague Conference on Private International Law, <https://www.hcch.net/en/about>.
- Hague Conference on Private International Law, <https://www.hcch.net/en/governance/council-on-general-affairs/archive/2020-council>.
- Hague Conference on Private International Law, *Rules of Procedure*, <https://www.hcch.net/en/governance/rules-of-procedure>.
- Herszenhorn D.M., *Commission Confirms Plans to Zoom Past COVID*, "Politico", 27.07.2021, <https://www.politico.eu/article/european-commission-telework-future>.
- International Court of Justice, *Statute*, <https://www.icj-cij.org/en/statute>.
- Joutsen M., Graycar A., *When Experts and Diplomats Agree: Negotiating Peer Review of the United Nations Convention Against Corruption*, "Global Governance", 2012, vol. 18, pp. 425-439, <https://doi.org/10.1163/19426720-01804003>.
- Joyner C.C., *The Antarctic Minerals Negotiating Process*, "American Journal of International Law" 1987, vol. 81, no. 4, pp. 888-905, <https://doi.org/10.2307/2203415>.
- Kanevskaia O., *Governance of ICT Standardization: Due Process in Technocratic Decision-Making*, "North Carolina Journal of International Law" 2020, vol. 45.
- Keene E., *The Treaty-Making Revolution of the Nineteenth Century*, "The International History Review" 2012, vol. 34, no. 3, pp. 475-500, <https://doi.org/10.1080/07075332.2012.675224>.
- Kingsbury B., Krisch N., Stewart R.B., *The Emergence of Global Administrative Law*, "Law and Contemporary Problems" 2005, vol. 68.
- Kyoto Crime Congress, <https://www.unodc.org/unodc/en/crimecongress/about.html>.
- Leal-Arcas R., *The EU Institutions and their Modus Operandi in the World Trading System*, "Columbia Journal of European Law" 2005-2006, no. 12.
- Levit J.K., *A Bottom-Up Approach to International Lawmaking: The Tale of Three Trade Finance Instruments*, "Yale Journal of International Law" 2005, vol. 30, pp. 125-209.
- Lomas N., *European Commission Goes Teleworking by Default Over COVID-19*, TechCrunch+, 12.03.2020, <https://techcrunch.com/2020/03/12/european-commission-goes-teleworking-by-default-over-covid-19/>.
- McCrudden C., Gross S.G., *WTO Government Procurement Rules and the Local Dynamics of Procurement Policies: A Malaysian Case Study*, "European Journal of International Law", 2006, vol. 17, no. 1, pp. 151-185, <https://doi.org/10.1093/ejil/chi162>.
- McGarry B., *Legacy of the Statute of the Permanent Court of International Justice, 100 Years Onward*, EJIL Talk! Blog of the European Journal of International Law, 30.12.2020, <https://www.ejiltalk.org/legacy-of-the-statute-of-the-permanent-court-of-international-justice-100-years-onward/>.

- Murphy S.D., *Assessing the Legality of Invading Iraq*, "Georgetown Law Journal" 2004, vol. 92, no. 4, <https://doi.org/10.2139/ssrn.432561>.
- Ogrysko N., Federal News Network, *Limits on Official Travel for Federal Employees Remain in Place, Even if Vaccinated*, 23.04.2021, <https://federalnewsnetwork.com/workforce/2021/04/limits-on-official-travel-for-federal-employees-remain-in-place-even-if-vaccinated/>.
- Posner E., *International Law and the Disaggregated State*, "Florida State University Law Review" 2005, vol. 32.
- Russak S., Fenner D., *Crisis Decision-making How Covid-19 has Changed the Working Methods of the EU Institutions*, "CEPS Policy Insights for Europe", Brussels 2020.
- Schnabel T., *The Singapore Convention on Mediation: A Framework for the Cross-Border Recognition and Enforcement of Mediated Settlements*, "Pepperdine Dispute Resolution Law Journal" 2019, vol. 19, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3239527>.
- Submission by the Bahrain to the WGII 2020 meeting, [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/submission\\_from\\_bahrain.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/submission_from_bahrain.pdf).
- Tallberg J., Lundgren M., Sommerer T., Squatrito T., *Norm Adoption by International Organizations, 1980–2015*, Paper for the 11th Annual Conference on The Political Economy of International Organizations, February 8-10, Madison 2018, <https://www.peio.me/wp-content/uploads/2018/02/TallbergLundgrenSommererSquatrito-PEIO-paper-43.pdf>.
- The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, <https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/index.html>.
- Turner S.C., *The Assurance of Impartiality: Due Process Mechanisms and the Development of Global Administrative Law in International Administrative Tribunals*, "Georgetown Journal of International Law" 2018, vol. 49.
- UN General Assembly, *Decision on the Format, Officers and Methods of Work of the UNCITRAL Working Groups During the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic Adopted on 19 August 2020*, A/CN.9/1038.
- UN Global Assembly, *Opening Special Session on Corruption, General Assembly Adopts Political Declaration with Road Maps to Help Countries Tackle Bribery, Money-Laundering, Abuse of Power*, <https://www.un.org/press/en/2021/ga12329.doc.htm>.
- UN Global Assembly, *Procedure For Taking Decisions of the General Assembly during the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic*, Decision number: 74/544, <https://www.un.org/pga/74/2020/06/10/decision-number-74-544-procedure-for-taking-decisions-of-the-general-assembly-during-the-coronavirus-disease-2019-covid-19-pandemic/>.
- UN Office on Drugs and Crime, <https://www.unodc.org/>.
- UN Office on Drugs and Crime, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/session11.html>.
- UN Office on Drugs and Crime, <https://www.unodc.org/unodc/frontpage/2020/March/new-unodc-chief-addresses-commission-on-narcotic-drugs--calls-for-unity-in-tackling-diverse-drug-challenges.html>.
- UN Treaty Collection, United Nations Convention against Corruption, New York 2003, [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-14&chapter=18](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18).
- UN Treaty Series, Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969.
- UN World Tourism Organisation, *Vaccines and Digital Solutions to Ease Travel Restrictions*, <https://www.unwto.org/news/vaccines-and-digital-solutions-to-ease-travel-restrictions>.

- UNCITRAL, Chair Letter on the WG II (Dispute Settlement) Meeting in September 2021, [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/letter\\_from\\_the\\_chair\\_7\\_september\\_2021\\_website.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/letter_from_the_chair_7_september_2021_website.pdf).
- UNCITRAL, *Commission Report*, 2020.
- UNCITRAL, *Commission Report*, 2021.
- UNCITRAL, <https://uncitral.un.org/en/gateway>.
- UNCITRAL, *Information Sheet for Delegations*, 74th session of UNCITRAL Working Group II (Dispute Settlement), 27 September-1 October 2021, [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/information\\_sheet\\_for\\_delegations\\_wg\\_ii\\_74.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/information_sheet_for_delegations_wg_ii_74.pdf).
- UNCITRAL, *WGII 2020 February Meeting Report*, A/CN.9/1010, 201.
- United Nations General Assembly Elects New UNCITRAL Members, <https://unis.unvienna.org/unis/en/pressrels/2022/unisl325.html>.
- United Nations Office on Drugs and Crime, *Note by the Secretariat on the Working Methods of the UNODC Governing Bodies during the COVID-19 pandemic*, 23.11.2020, E/CN.7/2020/CRP.21-E/CN.15/2020/CRP.2.
- United Nations Treaty Collection, *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*, New York 2018, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXII-4&chapter=22&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXII-4&chapter=22&clang=en).
- United Nations, *Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries*, 2008.
- Villalpando S., *International Administrative Tribunals* [in:] *The Oxford Handbook of International Organizations*, J.K. Cogan, I. Hurd, I. Johnstone (eds), Oxford 2016, pp. 1086-1103.
- Welle K., *Protecting Members and Staff, Ensuring Business Continuity and Implementing Practical Solidarity – The European Parliament in the Times of the Coronavirus*, Robert Schuman Foundation Website, [https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/EN\\_European\\_Parliament\\_2.pdf](https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/EN_European_Parliament_2.pdf).
- Zamora S., *Voting in International Economic Organizations*, “American Journal of International Law”, 1980, vol. 74.



MIOMIRA P. KOSTIĆ<sup>1</sup>

## E-PUBLIC POLICIES AND THE ISSUE OF GENDER EQUALITY

**ABSTRACT:** In this paper, the author deals with legal and social (socio-economic) issues related to gender approach in public policies. In this sense, theoretical research is directed towards, vice versa, basic elements of public policies, such as: ideas, historical and structural determination of public policies, typology, and methodological approach to research of public policies, especially analysis of public policies in the field of implementation of the principle of gender equality. The existing normative achievements in the Republic of Serbia in relation to the implementation of the undertaken international documents in this field are pointed out. Particular attention is paid to the analysis of the reports of competent ministries, namely those data that lead to conclusions about gender representation, that is, implemented principles of gender equality in different segments of public policies “which are reduced to governmental choice and top-down approaches.” The aim is to point out emerging issues, such as poverty and employment, to make them visible, because the author is of the legal profession, a criminologist, so with professional and pedagogical responsibility she tends to expose dilemmas more in the application than in the nomotechnical process of passing the laws, strategies and action plans related to the implementation of gender equality in different segments, especially in public policies, the non-application of which leads to discrimination. The author also refers to the phenomenon of pink washing, as well as to some criminological theoretical approaches to explain connections between some social phenomena which lead to differences between people in their socio-economic ways of life. Metho-

---

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

dological procedures were applied in the paper: historical law, comparative law, as well as case analysis.

**KEYWORDS:** gender equality; public policies; discrimination; prevention; criminology

## E-POLITYKI PUBLICZNE A KWESTIA RÓWNOŚCI PŁCI

**ABSTRAKT:** Autorka zajmuje się w artykule kwestiami prawnymi i społecznymi (społeczno-ekonomicznymi) związanymi z podejściem do płci w politykach publicznych. W tym sensie badania teoretyczne skierowane są wzajemnie na podstawowe elementy polityk publicznych, takie jak idee, historyczne i strukturalne determinanty polityk publicznych, typologia i podejście metodologiczne do badań polityk publicznych, a zwłaszcza analiza polityk publicznych w obszarze realizacji zasady równości płci. W artykule wskazano dotychczasowe osiągnięcia normatywne w Republice Serbii dotyczące implementacji aktów międzynarodowych. Szczególną uwagę zwrócono na analizy raportów właściwych ministerstw, czyli wynikające z nich dane, które umożliwiają wyciągnięcie wniosków co do reprezentacji płci, a zatem wdrażania zasad równości płci w różnych segmentach polityk publicznych „sprowadzonych do rządowego wyboru i odgórnego podejścia”. Celem artykułu jest wskazanie i uwidocznienie pojawiających się problemów, takich jak ubóstwo czy bezrobocie. Autorka jest z zawodu prawnikiem kryminologiem. Ze względu na poczucie odpowiedzialności zawodowej i pedagogicznej eksponuje ona dylematy związane z wdrażaniem prawa, a nie nomotechniczny proces uchwalania ustaw, strategii i planów działań związanych z wdrażaniem równości płci w różnych segmentach, zwłaszcza w politykach publicznych, których niestosowanie prowadzi do dyskryminacji. Autorka odwołuje się również do zjawiska *pinkwashingu*, a także do niektórych kryminologicznych podejść teoretycznych, aby wyjaśnić związki między zjawiskami społecznymi, które prowadzą do różnic między społeczno-ekonomicznymi sposobami życia ludzi. W artykule zastosowano metodę historyczno-prawną, prawo-porównawczą oraz analizę przypadku.

**SŁOWA KLUCZOWE:** równość płci, polityki publiczne, dyskryminacja, zapobieganie, kryminologia

## 1. Introduction

Observing those legal and socio-economic issues that refer first to public policies, and then to the gender approach in them, it is necessary to start by thinking about human rights in general, and then provide their specification. In the vast field of a multitude of written or expressed thoughts, attitudes and claims related to the concept of human

rights, perhaps we should focus on such banners as: “Understanding human rights,”<sup>2</sup> because their content at first glance suggests a clear explanation of the concept, but also on the necessity of renewing knowledge. The reason for this is that Art. 1 The 1948 Universal Declaration of Human Rights prescribes three basic pillars: freedom, equality and solidarity, or “all human rights for all,” which also require mutual delimitation of content. Freedom should include freedom of thoughts, consciences, religions, expressions. Next, human rights should enable all people to be equal in protection against discrimination in the enjoyment of human rights, such as achieving full equality between women and men. Solidarity combines economic and social rights, such as social security, fair pay, an adequate standard of living and health, and access to education. Based on these principles and the content of their scope, human rights are divided into five categories: political, civil, economic, social and cultural human rights. These rights are regulated by the Universal Declaration of Human Rights, as well as in two pacts, so together they form the Charter of Human Rights.<sup>3</sup>

In modern states, the protection of human rights is provided as: administrative law; judicial protection; constitutional court protection; as well as the protection of human rights before the ombudsman in those states where the institution is provided for by the constitution and law, and its tasks and responsibilities are entrusted by parliament. Observing the forms of protection of human rights at the state level, administrative legal protection is in the first place, and that is not accidental, because human rights of citizens are most widely and most often violated in administrative proceedings, at the level of everyday existence of citizens.<sup>4</sup> It has become necessary to

---

<sup>2</sup> *Razumevanje ljudskih prava [Understanding Human Rights]*, W. Benedek, M. Nikolova (eds), Beograd 2003, p. 18, <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/razumevanje-ljudskih-prava.pdf> (21.09.2021).

<sup>3</sup> The development of the idea of standardization and realization of human rights did not end with the adoption of the Universal Declaration of Human Rights in 1948. In the 1980s, when there was economic growth in European countries, as well as in the United States, the idea of special rights of victims was established, either those of illicit behavior or those of unforeseeable consequences of natural disasters. With the development of victimology and critical criminology, in the sociological thought of the Western world as well as the idea of gender equality in social life and in public policies, and in the environment of economically empowered economies, part of the budget is allocated for remediation of the consequences of the process of victimogenesis in the population. In the domain of human rights, there were grouped as protective facilities, the right to peace, the right to development and the right to a healthy environment as protective objects. In the literature that encompasses the sources of human rights, these rights are defined as rights of solidarity. *Ibid.*

<sup>4</sup> However, in the broadest sense, human rights, when violated, can be protected in both criminal and civil court proceedings. In the description of the nature of some criminal offenses in the modern criminal legislation of the Republic of Serbia, the term human rights is not explicitly mentioned.

separate and protect particularly vulnerable groups of the population. Vulnerability is defined as an unfavorable position in relation to others, or a marginalized position in relation to others, which is occupied by individuals or groups of people in society. According to the World Health Organization, vulnerability is the level at which a population, individual or organization is unable to anticipate major difficulties, cope with them, resist them and recover from their impact. These are considered to include: children; pregnant women; seniors; malnourished people; persons with weakened immunity, who are in special danger in times of trouble.

Poverty and its common consequences, such as malnutrition, homelessness, poor housing conditions or abandonment, are the main cause of vulnerability.<sup>5</sup> UNESCO emphasizes as vulnerable groups: illiterate women in the first place,<sup>6</sup> then young

---

But in separate chapters, as group of protective objects, criminal offenses against human health (Chapter XXIII), environment (Chapter XXIV) and the general security of people and property (Chapter XXV) could fall under the category of solidarity rights. Each of the chapters covers a number of special incriminations, the content and context of prescribing of which is largely determined by the progress of the achievements of civilization, as well as the needs of quality and organization of everyday activities of citizens.

<sup>5</sup> World Health Organization, *Vulnerable groups*, [http://www.who.int/environmental\\_health\\_emergencies/vulnerable\\_groups/en/](http://www.who.int/environmental_health_emergencies/vulnerable_groups/en/) (20.10.2019).

<sup>6</sup> In the 1980s and 1990s, the most important international documents were adopted, which refer to the suppression of any form of violence against women and which contain legally binding norms for the signatory states. It is, above all, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. This Convention, with the Optional Protocol, provides for measures to end discrimination against women and obliges all States that have ratified or acceded to it to remove all discriminatory laws and to establish effective protection of women against discrimination by establishing courts and other legal institutions. Art. 1 of the Convention defines „discrimination” as any difference, exclusion or restriction in terms of sex, which has the consequence or purpose of endangering or preventing the recognition or exercise by women of human rights and fundamental freedoms in political, economic, social, cultural, civil and other fields, regardless of their marital status, based on equality of men and women. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* was adopted by the United Nations General Assembly by resolution 34/180 of 18 December 1979. Entered into force on 3 September 1981 in accordance with Article 27 (1). By 1 March 1988, 94 States had deposited the instruments of ratification or accession. Translation taken from the *Law on Ratification of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, “Official Gazette of the SFRY” International Agreements, No. 11/1981, [http://www.zensklavada.org.rs/downloads/konvencija\\_diskriminacija.pdf](http://www.zensklavada.org.rs/downloads/konvencija_diskriminacija.pdf) (21.11.2019). In addition to this document, the adoption of the UN Declaration on the Elimination of All Forms of Violence against Women should be emphasized, which stipulates that states should improve criminal, civil, labor and administrative sanctions in domestic legislation to punish and compensate women for violence. through other documents to prevent such conduct. *UN Declaration on the Elimination of All Forms of Violence against Women*. A/Res/48/104, UN 1993, <http://www.prs.hr/index.php/medunarodni-dokumenti/un-dokumenti/270-un-deklaracija-o-uklanjanju-nasilja-nad-zenama> (21.11.2019).

people who are not included in the school system and who do not have basic literacy, convicted persons, refugees, indigenous population.<sup>7</sup>

## 2. Gender equality in public policies

In observing the application of the principle of gender equality in public policies, it is almost impossible to ignore, at first glance, the mere notion of public policies. Even among policy theorists, as well as in practice, there is often no agreement on the definition of the term, which, perhaps due to linguistic inconsistency, is mistakenly identified with the term and meaning of political power, for example. Therefore, in the literature in the field of administrative law, first of all, it is emphasized that public policy is a system of decision-making in the public sector.

It belongs to the part of public administration management that concerns the relationship and process and the sphere of activity of public administration.<sup>8</sup> More specifically, it means that public policy implies a decision-making process in the public and not in the private interest. On the other hand, its foundation is in the value judgment of its actors, and therefore represents the choice of values, which are implemented in order to achieve the goal set by the political authorities. Public policy (action, program, measures) is characterized by its goals, means used, their realization (results), its consequences, its implementation, and the socio-economic and institutional environment.<sup>9</sup>

The quality of public sector services is also valued by the political nature of public administration, in which equality and democracy play an important role. In the not so extensive literature in the field of public policy and public policy management in our country, such as the book by Predrag Dimitrijević, it is interesting to note that the issue of gender equality has not even been addressed. In fact, the mention of “women – special situations” is the only thing that would indicate an examination of the participation, or more precisely, the examination of women’s position in public policies, either as holders of public positions or as users of public administration services. At the same time, selective life situations, episodes, such as looking for a job, receiving social assistance, reporting the birth of a child, possessing personal documents, reporting to

---

<sup>7</sup> UNESCO Institute for Lifelong Learning, *Vulnerable Groups*, <http://uil.unesco.org/literacy/vulnerable-groups/>, (2.12.2019).

<sup>8</sup> P. Dimitrijević, *Osnove menadžmenta javne uprave* [Basics of Public Administration Management], Niš 2018, p. 40.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 41.

the police (domestic violence), etc., are the subject of interest in assessing the quality of public administration which is, in the last segment, the consequence of applied decisions from public policies, which were again governed by value judgments, as well as personal or political ones.

Legal regulations in both areas have not been absent in the Republic of Serbia. It is interesting that the National Strategy for Gender Equality for the period from 2016 to 2020 with the Action Plan for the period from 2016 to 2018<sup>10</sup> describes in detail all issues related to gender equality in public policies, starting with the explanation of this concept, and provides for: “gender equality in public policies”, which means that gender equality becomes part of the planning, development and implementation of public policies, laws, programs and measures. Also, this document emphasizes the needs, priorities and specific position of women and men, including vulnerable groups, and the questions if they are systematically included in public policies, and their effects on the position towards women and men. The norms encompass vulnerable groups, and are actively considered at all stages (planning, development, implementation, monitoring and evaluation) and at all levels, with the equal participation of women and men in these processes. Last, but not least, gender perspective represents respect for gender differences in the relevant areas of public policy. A particularly important item relates to gender budgeting. The greatest achievement is the raising awareness of the existence of a legal obligation for local governments to address gender equality issues. Having in mind the complex consequences of discrimination against women, gender stereotypes and patriarchal heritage on the position of women, as well as on the position, well-being and development of the family, society and state, all parties interested in implementing public policy are defined by this strategy, especially members of vulnerable groups. Gender equality concerns all women and men, and thus the society as a whole. Achieving de jure and de facto gender equality is a key issue for the development of society and the improvement of social relations.

In the period from 2016 to 2020, the focus of public policy will be/is focused on achieving the following strategic goals: to achieve changed gender patterns and an improved culture of gender equality; increase the capacities and knowledge of managers and employees in public authorities on gender equality; conduct gender-sensitive formal education; develop knowledge and visibility of academic results in the field of gender

---

<sup>10</sup> *Nacionalna strategiju za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine sa Akcionim planom za period od 2016. do 2018. godine* [National Strategy for Gender Equality for the period from 2016 to 2020 with the Action Plan for the period from 2016 to 2018], “Službeni Glasnik RS” 2016, no. 4.

studies; achieve an increased level of public awareness of the importance of gender equality, increased security of women from gender-based violence in the family and in partnerships. Then, make it possible to increase the equality of women and men by implementing equal opportunities policies and measures, such as: equal participation of women and men in parenting and the care economy; women and men make equal decisions in public and political life; improved economic position of women and the status of women in the labor market; improved role of women in the security system; women and men in rural areas actively and equally contribute to development and have equal access to development results; improved position of multiple discriminated and vulnerable groups of women; improved women's health and equal access to health services. The Strategy also emphasizes the systematic introduction of a gender perspective in the adoption, implementation and monitoring of public policies, so that functional mechanisms for gender equality are established at all levels, and it is necessary that the gender perspective be included in all strategic documents. In this regard, it is necessary to establish a gender analysis of policies, programs and measures; gender-sensitive statistics and records; gender-responsive budgeting; monitor the established mechanisms of cooperation with associations and monitor the progress in the established international and regional cooperation and exchange of good practices.

Changing gender patterns, but also introducing gender equality in public policies requires continuous production and promotion of valid, academically verified knowledge. Therefore, it is necessary not only to increase the visibility of gender studies in order to contribute to the strengthening of human resources in the field of gender equality, but also to work on improving the conditions for the production of academic knowledge and its promotion within the academic community.

Taking into account the results of the Evaluation of the Action Plan (2010-2015), situational analysis of the state of gender equality and conclusions of consultations with local governments and associations, this strategy identifies as vulnerable groups particularly at risk of multiple discrimination: Roma women, women over 60, young people, rural women, pregnant women, women with small children, women of different sexual orientations, women who suffer from domestic violence, women with disabilities, single mothers, members of national and ethnic minorities, unemployed and uneducated women. This leaves the list of vulnerable groups open; Vulnerable groups are considered to be any group that is identified as such in a particular area of public policy and/or taking into account the specifics of the local environment and circumstances.

The study of the normative framework, and above all, the strategies and action plans that clearly indicate the real situation in the areas they cover, is necessary if the

researcher's attention is focused on women – special situations, which will clearly distinguish two segments: the position of women in the labor market and violence in the family. Placing economic victimization and the position of women in the labor market in a cause-and-effect relationship, and more broadly, with the emergence of domestic violence as an often accompanying consequence, is an important part in studying the creation and evaluation of public policies.

### **3. Learning economic factors on poverty, homelessness, unemployment of women**

Man, as a natural and social being, strives to satisfy his needs, which change, depending on economic, social, cultural and technological possibilities and the situation in society. Social processes, such as urbanization and industrialization, have influenced the scope and quality of human needs to expand, but over time the tendency to organize society, through institutions, to meet the growing needs, even when individuals find it difficult or impossible to do so.

Human work is one of the most important aspects of the economic, cultural, political and personal prosperity of an individual and is woven into the general development and progress of a social community. Work realizes the process of production of material and spiritual goods, in the sense of purposeful human activity on the creation of use values. Human existence and the satisfaction of all other needs for its realization and development as a generic being depend on work.<sup>11</sup>

Criminologists agree in their position that numerous factors, subjective and objective in nature, influence the occurrence of reluctance. It is difficult to conclude whether idleness in that most comprehensive sense is objectively caused by unemployment or the habit of an individual. The objective ones are related to the reduction of employment opportunities, due to economic crises or restructuring of the economy and economic branches, as a result of which the individual himself is not able to resist or directly influence the change of such a situation in society. On the other hand, the manifestation of disinterest in maintaining or improving one's existence, due to a special mental state or deviation in the personality structure, determines that one's social status is permanently unfavorable, and the person is clearly seen, in a profes-

---

<sup>11</sup> S. Konstantinović-Vilić, M. Kostić, *Penologija [Penology]*, Niš 2006, p. 160.



sional sense, as someone with social maladaptation,<sup>12</sup> as living in a state of permanent domestic violence, vagrancy, or homelessness.

In criminological research, whose starting points are based on the methodological concept of advocating for gender equality, various forms of social maladaptation of particularly vulnerable groups, women and children, or persons with disabilities, are often associated with suffering family violence.<sup>13</sup> It is also called domestic violence in some segments. Domestic violence is most often defined as any form of physical, sexual, psychological or economic abuse committed by one family member against another family member, regardless of whether such conduct is criminalized by law and whether the perpetrator is reported to law enforcement. The perpetration of domestic violence endangers the security and relationship of trust among family members and is a form of control and a manifestation of power over family members.

Domestic violence stands out as a special type of domestic abuse. It is most often understood that it is a matter of physical and sexual abuse committed by partners against each other, regardless of whether it was reported or discovered, or whether it was the subject of criminal or misdemeanor prosecution and sentencing. The criminological literature points out that it is very difficult to draw the line between economic exploitation, political domination, psychological oppression and physical violence, because one form of violence develops a suitable ground for the next manifestation.<sup>14</sup>

In addition to domestic violence, lack of work can affect a woman to start living as a vagrant or a homeless person.<sup>15</sup>

In today's modern world, as well as in the conditions of life in our country, there is still no possibility for all categories of the population to meet their fundamental

<sup>12</sup> See, for example: K. Perović, *Kriminologija [Criminology]*, Podgorica and Nikšić 1998, p. 338.

<sup>13</sup> Domestic violence is considered not only at the national level of individual countries, but also at the international level. Among the international documents that contain standards on domestic violence, the UN and the Council of Europe stand out as particularly important: *the Beijing Declaration and Platform for Action since 1995, the Declaration on the Policy of Combating Violence against Women in Democratic Europe since 1993. yr. and Council of Europe Recommendation 1582, Domestic Violence against Women of 2002*. The starting point of all these international acts is that "violence against women is a manifestation of historically unequal relations of social power between men and women, which have led to domination and discrimination against women by men and the prevention of the full progress of women."

<sup>14</sup> S. Konstantinović-Vilić, V. Nikolić-Ristanović, M. Kostić, *Kriminologija*, Niš 2012, p. 122.

<sup>15</sup> It is interesting that in Hammurabi's code, which contains only fragmentary provisions of criminal law, paragraph 143 stipulates that if a woman "is not a good housewife, but a tramp, if she spoils the house, neglects her husband, she will be thrown into the water." Hoboing, in the prescribed context of the law, is more a form of a woman's disobedience and reluctance, which would result in poor household management, than just a structural determination of punishment for vagrancy. S. Jasić, *Zakoni starog i srednjeg vijeka [Laws of the Old and Middle Ages]*, Beograd 1968, p. 37.

needs for survival – enough food, adequate clothing and footwear – so the sociological literature states that they “live in poverty.”<sup>16</sup> The concept of absolute poverty is based on the idea of survival, that is, providing the basic conditions that need to be met in order to maintain a physically healthy existence. Therefore, the concept of absolute poverty is considered universally applicable. It encompasses standards of human maintenance that are, more or less, the same for all people of the same age and the same physique, regardless of which part of the world they come from. Any individual is therefore considered to be living in poverty if he is below this universal standard.

However, due to the impossibility to precisely determine the content of that standard, the concept of relative poverty is determined in the sociological literature, which determines poverty “in relation to the overall standard that prevails in a certain society.”<sup>17</sup> Representatives of this concept believe that poverty is a culturally conditioned phenomenon, and therefore cannot be determined on the basis of a universal standard. Human needs are not identical everywhere, differences are possible even within one social community.

Poverty can also be defined as a state of multidimensionality when basic opportunities for a dignified life are lacking. The multidimensionality of poverty, as a phenomenon, is characterized by permanent or chronic deprivation of resources, abilities, choices, security and power necessary for an adequate standard of living and the realization of other civil, economic, political, cultural and social rights. The recognizability of poverty is reflected in various ways, such as: lack of income and resources sufficient to ensure a sustainable livelihood; hunger and malnutrition; poor health; limited or no access to education and other basic services; increased mortality, including mortality from disease; homelessness and inadequate housing conditions; insecure environment, social discrimination and isolation. And that means life on the social margins, as a “marginal citizen.”<sup>18</sup> During the development of criminology as an independent science, a large number of theorists belonging to different criminological directions have studied the relationship and connection between economic (external) conditions and crime.

Among the first sociological explanations of crime investigating the connection between bad living conditions and the occurrence of crime is the opinion of the Dutch criminologist Bongers, who in his work “Crime and Economic Conditions” starts from bad living conditions, rejecting the hereditary views of anthropologically and biologi-

---

<sup>16</sup> E. Gidens, *Sociologija* [*Sociology*], Beograd 2005, p. 317.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> M. Milutinović, *Kriminologija* [*Kriminology*], Beograd 1988, p. 380.

cally oriented criminologists. Bonger writes: "Deprived of the means of production, the worker sells his labor only so as not to die of starvation. The capitalists take advantage of this state of need of the workers and exploit it. (...) First, we have seen that the current economic system and its consequences weaken social sentiments. Given that the basis of the current economic system is exchange, the economic interests of the people are inevitably opposed. (...) This state of affairs especially stifles man's social instincts; it develops in those who have power a sense of domination and insensitivity to the misfortunes of others, and at the same time arouses the jealousy and servility of those who depend on them."<sup>19</sup> In that sense, Bonger concludes that "a large part of economic crime (also prostitution to some extent) has its origin in the greed caused by the current economic environment."<sup>20</sup>

Some criminologists, such as Hale, Howard, and others,<sup>21</sup> single out a special direction in criminology, such as "pressure" theory, social disorganization (Chicago School), economic theory, control theory and opportunity theory, and everyday (routine) activities, which describe the relationship between poverty and crime, and are evolving through the recent teachings of criminal sociology.

Emil Durkheim stands out among the first creators of the theory of pressure. At the end of the 19th century, Durkheim made a special contribution to sociological and criminological thought with his concept of anomie, describing a situation in which social rules were destroyed or "blurred" and confusing to the extent that people did not know what to expect from each other. All this leads to a feeling of mutual isolation and awareness of the meaninglessness of life.

Durkheim wrote his works in the 19th century after the boom of the industrial revolution which influenced the transformation of predominantly rural agricultural communities into urban environments dominated by manufacturing industrial production. According to Durkheim, anomie – a state of lawlessness – increases during periods of accelerated social change and leads to dissatisfaction, conflict and deviation. Such phenomena occur during economic recessions, but also during periods of enormous prosperity.<sup>22</sup>

The theory of pressure also includes the teachings of Merton, who, unlike Durkheim, does not consider the appearance of crime and anomie as a consequence of existing social changes. Instead, crime is explained as a possible response to pressures

---

<sup>19</sup> Đ. Ignjatović, *Kriminološko nasleđe [Criminological heritage]*, Beograd 2002, p. 128.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>21</sup> C. Hale et al., *Criminology*, Oxford 2005, p. 326.

<sup>22</sup> E. Dirkem, *Pravila sociološke metode [Rules of the sociological method]*, Beograd 1963, pp. 70-71.

produced by the existence of unequally available opportunities to succeed. Highlighting the “American emphasis” on monetary success and the general aspiration to achieve it leads to excessive anxiety, repulsion, neurosis and antisocial behavior.<sup>23</sup>

The Chicago School developed on the specific study of urban sociology at the University of Chicago between the two world wars, through empirical research on the urban environment and ecology. Authors, such as Tracher, Shaw, and McKay, have developed a concept in which some neighborhoods closer to the city center and poor suburbs have a direct impact on the criminal behavior of part of the population. Unsuccessful or difficult to achieve adaptation of migrants creates gangs of deviant orientations that reject existing social values. Investigating deviations in big cities, representatives of the Chicago School find the legality of such behavior in the area of local communities and social groups, slums, black ghettos with a high crime rate and other forms of deviant behavior, such as prostitution and suicide. The burden of subjectivism in these authors is pointed out as a critical attitude.<sup>24</sup>

According to economic theory, the economic model of crime defines individuals who choose between crime and legal work depending on the possibilities, rewards and costs of both. Thus, individuals choose whether to engage in legal employment or crime depending on job opportunities and wages in the legal market compared to the possibilities of illegal earnings, the risk of detection and the type and severity of the penalty prescribed for that offense, provided that the person undertake illegal activity. While at the very beginning of this explanation, the essence was in the choice between legal and illegal conduct, later learning was extended to situations when a person is engaged in both legal and illegal work in the same period of time. This is especially important to emphasize for periods when only occasional jobs of low quality can be obtained, with or without any security and poorly paid. This theory points out that if there is a deterioration in the economy, in terms of job cuts or even lower pay, crime will increase.<sup>25</sup>

The theory of control is also called the theory of social ties or Trevor Hirschi’s social bond theory. According to one variant of this teaching, which Hirschi advocated in 1969, the emphasis is on social ties to family, school, work, daily activities, and beliefs that isolate people from criminal activities. The first fulcrum of socialization is loyalty expressed towards family and school, while the second is commitment, and it refers to time, energy and efforts in educational social efforts that bind a person to the moral

---

<sup>23</sup> Đ. Ignjatović, *Kriminološko...*, p. 158.

<sup>24</sup> M. Bošković, *Kriminologija [Kriminology]*, Novi Sad 2002, pp. 56-58.

<sup>25</sup> C. Hale et al., *Criminology...*, pp. 328-329.

values of society. The third form of social ties is participation, that is, preoccupation with activities within the conventional interests of the community. That engagement, according to Hirschi, leaves little time for deviant behavior. As the last point or social connection, Hirschi considers a faith that emphasizes the system of social values, in terms of respect for the law, people and institutions that apply them.<sup>26</sup>

The explanation of the connection between misery and crime, which offers an approach to the theory of opportunity or routine activities, was developed by Cohen and Felson. These authors start from the understanding that criminals make rational choices by selecting a victim who enables large profits with little effort and risk. Much of this theory is focused on examining how lifestyle, that is, daily (routine) activities of people affect the possibility of committing criminal behavior. Interpreting crime as a mass phenomenon, Cohen and Felson point out three elements that contribute to the occurrence of criminal behavior: a motivated perpetrator, a suitable victim and the absence of a capable guardian. Changes in routine activities (increased employment of both spouses, more frequent travel, starting a single household) lead to many houses and apartments remaining empty during the day and putting people in circumstances where they are deprived of a guard, that is, of protection from crime.<sup>27</sup> Cantor and Land point out that rising unemployment will have consequences in relation to the increased number of motivated perpetrators and capable guardians. The number of motivated perpetrators is likely to increase in the face of rising unemployment, but so will the number of able-bodied guardians as more unemployed individuals remain at home. This will ensure the safety of their own property, but also increase the degree of informal social control focused on the behavior of neighbors. On the other hand, the fact that an unemployed person does not commute to work reduces the risk of victimization of a street crime.<sup>28</sup>

In interpreting the economic conditions of crime, Hentig (Hans von Hentig) points out that in most crimes there is an attempt to meet the needs of life through illegal means<sup>29</sup> (Hentig, 1959: 247). But, since there are different forms of needs, the perpetrators' satisfaction refers not only to the fulfillment of the "existential minimum," but also to some other stimuli and impulses. Thus, there are groups of crimes that are not exclusively of a property nature. Hentig singles out economic conditions: unemployment, inflation, temptations of poverty, legal discrimination resulting from economic impotence, etc. According to this author, inflation affects members of the

<sup>26</sup> I. Marsh, *Theories of Crime*, London–New York 2006, p. 109.

<sup>27</sup> S.T. Reid, *Crime and Criminology*, Boston 2003, p. 136.

<sup>28</sup> C. Hale et al., *Criminology*..., p. 330.

<sup>29</sup> H. Hentig, *Zločin – uzroci i uslovi* [*Crime – its causes and remedies*], Sarajevo 1959, p. 247.

middle class, the part of the population that lives on their own earnings, as well as retirees. Wars, mass persecutions, the acquisition of refugee status, the black market and smuggling are among the phenomena that are an adequate basis for deviant behaviors and socially inconsistent behaviors in the broadest sense.<sup>30</sup>

The existence of unemployment<sup>31</sup> in times of social crisis is not only a condition for committing property and other crimes, but also for any deviant behavior in general. According to Dorothy Thomas, the economic element predominates in the percentages of male suicides in times of business crisis. During the period of unemployment, the number of marriages decreases, which this author also sees as one of the reasons for the increase in suicidal tendencies.<sup>32</sup>

Job loss, inability to find new employment in one's profession, inadequate compensation for work, etc., create a situation that determines the new quality of family relationships. E. Ginzberg (Elli Ginzberg) calls an unemployed man a "retired husband" who has been deposed. The inability to perform his duty as a breadwinner undermines his reputation and, in the opinion of this author, leads to a "reduction of authority, usually in a woman, and sometimes in an older child" who can compare his unemployed father with other, more successful fathers.<sup>33</sup>

In this paper, the author also advocates mentioning the term pinkwashing. At first glance, the structure of words may not indicate all the complexity of social influence and social movements in different groups of people to whom this term has been assigned in order to explain their position in the social – and thus political – structure. The term was once used to denote the position of women with breast cancer, in order to identify companies that claimed to help sick women, but in fact profited from their disease.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> According to C. Booth, the unemployed are a special class in society, composed of those who are incompetent, maladapted and who suffer from poverty due to their unemployment (C. Booth, *Life and the Labour of the People of London*, Vol. 1, 1892, p. 150. In: H. Hentig, *Zločin...*, p. 247). Certainly, this way of interpreting the personal characteristics of the unemployed does not correspond to the modern business conditions in our country, for example.

<sup>32</sup> H. Hentig, *Zločin...*, p. 256.

<sup>33</sup> E. Ginzberg, *The Unemployed*, New York 1943, pp. 77-78. In: H. Hentig, *Zločin...*, pp. 256-257.

<sup>34</sup> A.P. Imširović, *Rekonstrukcija ženski fond. Kritički život 8: Džazbir Puar – Viralni homonacionalizam: disciplina, kontrola i afektivna relative osećaja* [*Reconstruction Women's Fund: Critical Life 8: Jazzbir Poirier – Viral Homonationalism: Discipline, Control, and Affective Politics of Emotion*], <https://www.rwfund.org/kritickne-teme/izvori-epistemologije-kriticki-zivot/kriticki-zivot-8-dzazbir-puar-viralni-homonacionalizam-disciplina-kontrola-i-afektivna-politika-osecaja/> (11.12.2019).

#### 4. Discussion remarks

Since the 1990s, when drastic changes took place in the state organizational structure in the former single space of the Yugoslav state, such social differences have been established due to the different social status of newly formed and restructured strata of rich and poor citizens. At home, from the last wars until the entry into the 21st century, the impoverished middle class, which once could successfully and legally meet its diverse needs, much larger than the subsistence minimum, has lost economic power and its influence in various spheres of social life.

The sustainability of traditional theories about the impact of poverty on the occurrence of various forms of illicit behavior should be brought into a modernized context, taking into account the fact that the poor layer, at home, now has a different, non-traditional population structure.

However, the obligations assumed from the CEDAW Convention by the former state of SFRY, are also binding on the Republic of Serbia. The issue of women's vulnerability in the labor market has not been eradicated by the mere fact that the state has taken on the appropriate obligations under international acts.

Over time, certain mechanisms have emerged to eradicate this phenomenon. As such, the following are listed: gender budgeting; social entrepreneurship; subsidies; social cooperatives.

Public spending is directed so as to serve the general interest, to affect all citizens equally and to ensure that the budget funds spent on the implementation of public policies bring equal benefits to both women and men. The needs of individuals as human beings are the same, and public policies and budgets most often overlook the differences between women and men, whether in biological, social or cultural terms. However, differences in needs are related to anatomical and physiological differences between women and men (gender), that is, differences in reproductive biological mechanisms, or different needs related to meeting health standards. On the other hand, the social roles imposed on women and men determine and direct the expectations, responsibilities and privileges that belong to them.<sup>35</sup> The dilemma imposed by the question of what would be achieved by gender budgeting should be removed by the following assumptions: raising awareness of various actors about gender issues and the impact of budgets and policies on gender equality; the responsibility of the government increased by allocating budget funds for the implementation of obligations in the field

---

<sup>35</sup> D. Božanić, M. Ileš, M. Branković Đundić, *Ka rodno odgovornom programskom budžetu* [Towards a gender-responsive program budget], Novi Sad 2015, p. 6. [http://www.budzet.vojvodina.gov.rs/wpcontent/uploads/2016/01/Ka\\_rodno\\_odgovornom\\_programskom\\_budzetu.pdf](http://www.budzet.vojvodina.gov.rs/wpcontent/uploads/2016/01/Ka_rodno_odgovornom_programskom_budzetu.pdf) (30.05.2018).

of gender equality; changes in budgets and policies to promote gender equality. It is especially important to emphasize the need to achieve the visibility of unpaid work, because gender budgeting would make visible insufficiently recognized contributions of women, that is, it would indicate the value of unpaid women's work and activities performed by women (so-called care economy), which must be considered an important factor in policy making and implementation.<sup>36</sup>

The concept of social or solidarity economy refers to various activities in order to achieve certain social and economic benefits for citizens.<sup>37</sup> Social entrepreneurship is a practically applied social economy. Social entrepreneurship is located between the public, private and civil sectors. The partnership of these three sectors implies the pooling of resources and knowledge in order to adequately meet a public need. The public sector seeks to enforce laws while solving social problems, the private sector wants profit, while the civil sector strives for fairer social relations and the protection of civil rights.<sup>38</sup>

Of the existing recommended forms of a social enterprise, cooperatives are the legal form that has the most common characteristics with social entrepreneurship. There are several arguments in favor of this: cooperative principles of democracy, equal voting rights, and joint distribution of profits are the closest to the characteristics of social entrepreneurship; cooperatives are based on the principles of solidarity and inclusiveness which are the basis for social entrepreneurship; cooperatives and social enterprises have a directed distribution of profits.<sup>39</sup>

The above examples of how to prevent or at least mitigate the victimization of women in the labor market should be applied in practice. Even though this sounds simple, the indicators are clear. Over 40% of women of working age are excluded from the labor market (compared to 27% of men), and the largest percentage of inactive women is in Vojvodina (44.5%) where the largest gender gap is in the inactivity rates of men and women (17.6 percent points). Most women work in the sector of services

---

<sup>36</sup> D. Božanić, M. Ileš, M. Branković Đundić, *Ka rodno odgovornom...*, p. 18-19.

<sup>37</sup> D. Božić, *Socijalno preduzetništvo u funkciji izlaska iz nezaposlenosti i siromaštva u BiH* [*Social Entrepreneurship in the Function of Getting Out of Unemployment and Poverty in BiH*] [in:] *Zbornik Radova. Socijalno preduzetništvo – teorija i praksa*, R. Markuš (ed.), Prijedor 2016, p. 57, [http://www.nvo-svjetionik.org/wp-content/uploads/Zbornik-radova\\_Socijalno-preduzetnistvo.pdf](http://www.nvo-svjetionik.org/wp-content/uploads/Zbornik-radova_Socijalno-preduzetnistvo.pdf) (30.05.2018).

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>39</sup> R. Macura, *Pojam karakteristike socijalnog preduzetništva* [*The notion of the characteristics of social entrepreneurship*] [in:] *Zbornik Radova. Socijalno preduzetništvo – teorija i praksa*, R. Markuš (ed.), Prijedor 2016, p. 46, [http://www.nvo-svjetionik.org/wp-content/uploads/Zbornik-radova\\_Socijalno-preduzetnistvo.pdf](http://www.nvo-svjetionik.org/wp-content/uploads/Zbornik-radova_Socijalno-preduzetnistvo.pdf) (30.05.2018).



(67.5% of total employed women), and significantly less in agriculture (16.2%) and industry (16.3%).<sup>40</sup>

It is clear that changes are taking place through the adoption of regulations, research, etc., but certainly not at the speed and efficiency we strive for.

## Bibliography

- Bošković M., *Kriminologija*, Novi Sad 2005.
- Božanić D., Ileš M., Branković Đundić M., *Ka rodno odgovornom programskom budžetu*, Novi Sad 2015, [http://www.budzet.vojvodina.gov.rs/wpcontent/uploads/2016/01/Ka\\_rodno\\_odgovornom\\_programskom\\_budzetu.pdf](http://www.budzet.vojvodina.gov.rs/wpcontent/uploads/2016/01/Ka_rodno_odgovornom_programskom_budzetu.pdf).
- Božić D., *Socijalno preduzetništvo u funkciji izlaska iz nezaposlenosti i siromaštva u BiH* [in:] *Zbornik Radova. Socijalno preduzetništvo – teorija i praksa*, R. Markuš (ed.), Prijedor 2016, pp. 57-73, [http://www.nvo-svjetonik.org/wp-content/uploads/Zbornik-radova\\_Socijalno-preduzetnistvo.pdf](http://www.nvo-svjetonik.org/wp-content/uploads/Zbornik-radova_Socijalno-preduzetnistvo.pdf).
- Deklaracija UN o eliminaciji svih oblika nasilja prema ženama* (UN Declaration on the Elimination of Violence Against Women), A/Res/48/104, UN 1993, <http://www.prs.hr/index.php/medunarodni-dokumenti/un-dokumenti/270-un-deklaracija-o-uklanjanju-nasilja-nad-zenama>.
- Dimitrijević P., *Osnove menadžmenta javne uprave*, Niš 2018.
- Dirkem E., *Pravila sociološke metode*, Beograd 1963.
- Gidens E., *Sociologija*, Beograd 2005.
- Hale C., Hayward K., Wahidin A., Wincup E., *Criminology*, Oxford 2005.
- Hentig H., *Zločin – uzroci i uslovi*, Sarajevo 1959.  
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/13759.pdf>.
- Ignjatović Đ., *Kriminološko nasleđe*, Beograd 2002.
- Imširović A.P., *Rekonstrukcija ženski fond. Kritički život 8: Džazbir Puar – Viralni homonacionalizam: disciplina, kontrola i afektivna relative osećaja*, <https://www.rwfund.org/kriticne-teme/izvori-epistemologije-kriticki-zivot/kriticki-zivot-8-dzazbir-puar-viralni-homonacionalizam-disciplina-kontrola-i-afektivna-politika-osecaja>.
- Jasić S., *Zakoni starog i srednjeg vijeka*, Beograd 1968.
- Konstantinović-Vilić S., Kostić M., *Penologija*, Niš 2006.
- Konstantinović-Vilić S., Nikolić-Ristanović V., Kostić M., *Kriminologija*, Niš 2012.
- Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena* (CEDAW Convention), [http://www.zenskavlada.org.rs/downloads/konvencija\\_diskriminacija.pdf](http://www.zenskavlada.org.rs/downloads/konvencija_diskriminacija.pdf).
- Macura, R., *Pojam karakteristike socijalnog preduzetništva* [in:] *Socijalno preduzetništvo – relati i praksa*, R. Markuš (ed.), Prijedor 2016, pp. 12-46.
- Marsh I. (ed.), *Theories of Crime*, London–New York 2006, <https://doi.org/10.4324/9780203030516>.
- Milutinović M., *Kriminologija*, Beograd 1988.

<sup>40</sup> J. Pantović, S. Bradaš, K. Petovar, *Položaj žena na tržištu rada* [The Position of Women in the Labor Market], Beograd 2017, p. 1, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/13759.pdf> (30.05.2018).

- Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice, Agencija za ravnopravnost spolova bosne i Hercegovine, *Gender akcioni plan Bosne i Hercegovine za period od 2018. do 2022. godine*, Sarajevo 2018, [https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2018/11/GAP-BiH-2018-2022\\_B.pdf](https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2018/11/GAP-BiH-2018-2022_B.pdf).
- Nacionalna strategiju za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. Godine sa Akcionim planom za period od 2016. do 2018. Godine*, "Službeni Glasnik RS" 2016, no. 4.
- Pantović J., Bradaš S., Petovar K., *Položaj žena na tržištu rada*, Beograd 2017.
- Perović K., *Kriminologija*, Podgorica–Nikšić 1998.
- Razumevanje ljudskih prava [Understanding of Human Rights]*, W. Benedek, M. Nikolova (eds), Beograd 2003, <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/razumevanje-ljudskih-prava.pdf>.
- Reid S.T., *Crime and Criminology*, Boston 2003.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning, *Vulnerable Groups*, <http://uil.unesco.org/literacy/vulnerable-groups/>.
- World Health Organization, *Vulnerable Groups*, [https://www.coronainsights.com/2018/08/defining-the-vulnerable-and-at-risk-populations-who-are-we-really-looking-at/http://www.who.int/environmental\\_health\\_emergencies/vulnerable\\_groups/en/](https://www.coronainsights.com/2018/08/defining-the-vulnerable-and-at-risk-populations-who-are-we-really-looking-at/http://www.who.int/environmental_health_emergencies/vulnerable_groups/en/).

CHRISTINE MENGÈS-LE PAPE<sup>1</sup>

*« La situation d'irrégularité légale n'autorise pas à négliger la dignité du migrant, qui possède des droits inaliénables, qui ne peuvent être ni violés ni ignorés ».*

*Message du pape Jean Paul II pour la Journée mondiale des Migrants, 25 juillet 1995*

## MIGRATION ET E-ADMINISTRATION EN FRANCE

**RÉSUMÉ :** Depuis les années 2010, les pratiques dématérialisées ont remplacé progressivement la tradition des entretiens en préfecture et l'accueil personnalisé des étrangers organisés dans le cadre de l'accès au droit de séjour. Ainsi lorsque les migrants entrent en France, beaucoup se heurtent pour la constitution de leur demande de régularisation à l'impossibilité d'accomplir les procédures électroniques rendues obligatoires, et cela telles que l'obtention d'un rendez-vous ou le simple accès à un service public. Durant l'été 2018, des organisations d'aide aux migrants, la Cimade, le Gisti, la Ligue des droits de l'Homme et le Syndicat des avocats de France ont saisi le Conseil d'État contre le décret du 27 mai 2016 qui, selon un rapport de la Cimade, établit une mise à distance des personnes étrangères par l'administration. Par un arrêt du 27 novembre 2019, la haute juridiction a rejeté la requête des associations tout en leur donnant raison. Selon le Conseil d'État, les « difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour prendre rendez-vous par voie électronique dans les préfectures » ne sont pas une conséquence de l'application du décret autorisant les téléservices, mais

---

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

trouvent leur origine dans les pratiques obligatoires de l'e-administration prises localement par les préfets.

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

## E-ADMINISTRATION AND MIGRATION IN FRANCE

**ABSTRACT:** Since the 2010s, dematerialized practices have progressively replaced the tradition of personalised interviews and reception of foreigners, traditionally organised at the prefectures, as part of the formalities to obtain the right to stay. Thus, when migrants enter France, many find it impossible – when compiling their files – to complete the now compulsory electronic procedures, such as obtaining an appointment or simply contacting an administrative service. In July 2018, migrant aid organizations – the Cimade, the Gisti, the League of Human Rights and the Union of Lawyers of France – appealed to the Council of State against the decree of May 27, 2017 which, according to a report by the Cimade, introduced the distancing of foreigners from the administration. By its ruling of 27 November 2019, the High Court rejected the associations' request. According to the Council of State, the "difficulties encountered by foreign nationals to make an appointment electronically in the prefectures" are not a consequence of the application of the decrees on teleservices, but originate in the mandatory practices of e-administration.

**KEYWORDS:** migration, e-administration, dematerialisation, French Council of State, case law

## Introduction

Le passé des nations est toujours traversé par des expressions qui célèbrent une histoire généreuse. La formule « France terre d'accueil » appartient à ce registre qui s'enracine dans les usages du royaume de France et les principes de la République<sup>2</sup>. Toutefois, au milieu des tensions françaises, s'est dégagé un double mouvement qui oppose les fermetures à l'universel du message que pourtant renforce la vision de « Paris capitale du monde ». L'accueil peut ne pas aller jusqu'à l'intégration que la République française

---

<sup>2</sup> Les expressions de France terre d'accueil, de devoir d'accueil, sont souvent reprises dans des intitulés d'ouvrages, par exemple : P. Huot-Pleuroux (prés.), *Droit d'asile, devoir d'accueil : VIIIe Colloque organisé par la Fondation Jean Rodhain*, Paris 1995 ; C. Guillon, « Le SSAE. Soixante ans d'accueil des réfugiés », in : J. Costa-Lascoux (dir.), *L'immigration en France, Revue européennes des migrations internationales*, 1er semestre, 1988, vol. 4, n° 1 et 2, p. 115 à 127 ; G. Noiriel, *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècle*, Paris 2016 ; idem, *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile XIXe-XXe siècle*, Paris 2012 ; G. Guilao, *France terre d'accueil, terre de rejet, l'impossible intégration*, Paris 1994.

a longtemps déclinée en assimilation, à savoir rendre l'autre semblable. Après avoir reçu le prix Nobel de littérature, en octobre 1980, le poète polonais Czesław Miłosz rend compte de ce paradoxe des politiques françaises qui accueillent sans recevoir : « La France est très accueillante, moi j'aime bien être en France, mais on est séparé, parce que la maison française est hermétique pour les étrangers, elle est fermée, ce n'est pas de la xénophobie, c'est traditionnel »<sup>3</sup>. Plus tard, au début des années 1970, une autre formule « France terre d'asile » va plus loin pour dire l'urgence d'une ouverture plus large du territoire aux malheurs des étrangers. Au départ, ces termes désignaient un comité de vigilance pour le droit des réfugiés<sup>4</sup>. Par la suite, les discours institutionnels les ont introduits comme slogan. Et pour illustrer cette évolution, il y a la déclaration, prononcée en novembre 2020, de Marlène Schiappa, ministre de la citoyenneté, qui a répété ces mots : « La France est une terre d'asile, c'est son honneur que de se définir ainsi, et la République est généreuse »<sup>5</sup>.

Mais les propos rhétoriques se placent souvent à la charnière de nécessités institutionnelles contradictoires. C'est le mouvement classique du va et vient entre l'enclume et le marteau. Car face aux politiques d'intégration, se trouvent les masses de granit – selon l'expression napoléonienne – de l'administration qui ont pu être lieux de blocage et que n'épargnent pas les reproches lancés contre les bureaucraties étatiques<sup>6</sup>. Dans son *Histoire de l'administration française*, le professeur François

<sup>3</sup> Czesław Miłosz, *Radioscopie*, 26 février 1982, [www.ina.fr](http://www.ina.fr) (28.08.2021) ; cf. aussi : <https://www.youtube.com/watch?v=B5WheCm0pKk> (28.08.2021).

<sup>4</sup> Il s'agit d'une formule reprise du nom de l'association fondée, au début des années 1970, par le pasteur Jacques Beaumont, ancien secrétaire général de la Cimade, avec Alexandre Glasberg, directeur de la fondation COS, et Gérold de Wangen, un médecin, d'un projet de « comité de vigilance » pour défendre l'accueil des personnes réfugiées en France : « Si le pasteur Beaumont ne participe pas à la réalisation concrète du projet, en raison de ses responsabilités à l'Unicef, c'est lui qui propose d'appeler l'association "France terre d'asile". Selon Gérold de Wangen, ce nom fait l'unanimité et devient l'objet social de l'organisation : le maintien et le développement d'une des plus anciennes traditions françaises "France, terre d'asile" pour toutes les personnes contraintes pour des raisons politiques, religieuses ou sociales de quitter leur pays d'origine, ou qui ne peuvent y retourner sans s'exposer à un danger réel. », <https://www.france-terre-asile.org/50-ans-de-france-terre-d-asile> (28.08.2021).

<sup>5</sup> « Déclaration de Madame Marlène Schiappa, ministre de la citoyenneté, sur les crédits relatifs à l'immigration, l'asile et l'intégration prévus dans le budget pour 2021, à l'Assemblée nationale le 5 novembre 2020 », <http://www.assemblee-nationale.fr> (16.11.2020).

<sup>6</sup> A.-C. Thibaudeau, *Mémoires sur le consulat : de 1799 à 1804*, *Collection des mémoires relatifs à la Révolution française*, Paris 1827, p. 84-85. A.-C. Thibaudeau cite des extraits du discours que Napoléon Bonaparte prononça le 8 mai 1802 : « Croyez-vous que la République soit définitivement assise ? Vous vous tromperiez fort, Nous sommes maîtres de la faire, mais nous ne l'avons pas et nous ne l'aurons pas, si nous ne jetons pas, sur le sol de la France, quelques masses de granit » – F. Burdeau, *Histoire de l'administration française, du 18e au 20e siècle*, Monchrestien, Paris 1989,

Burdeau traite cet écueil du fonctionnarisme, avec ses litanies d'abus décrits comme autant d'entraves aux libertés. S'y détachent les silhouettes massives des bureaucraties et de leur personnel pléthorique, qui essuient les reproches discordants du trop d'efficacité ou de l'inefficacité, de l'accueil revêché ou de son contraire, c'est-à-dire l'anonymat feutré qu'entretiennent l'ennui des bureaux et les vitres des guichets<sup>7</sup>. Or, le vaste projet de dématérialisation de l'administration ne semble pas pouvoir gommer ces défauts<sup>8</sup>. S'interposent les mêmes dispositifs surabondants qui embrouillent le parcours des usagers du service public, en particulier des demandeurs d'asile. Ainsi l'*imbroglio* administratif actuel suscite-t-il l'ironie de l'opinion qui compare toujours les bureaux – même s'ils ont été rendus numériques – aux labyrinthes de « la maison qui rend fou », imaginée par René Goscinny<sup>9</sup>.

Avec la dématérialisation, s'est ouverte une surprenante boîte de Pandore électronique d'où jaillissent des améliorations remarquables, mais aussi une succession sans fin de difficultés en tous genres que dénoncent les associations d'aide aux migrants. Ces plaintes permettent de vérifier la réalité des apports de la dématérialisation bureaucratique. N'a-t-elle pas procédé à un simple déplacement des crises qui fait passer les migrants de la réalité des attentes aux illusions de la virtualité ? Dans le balancement du pourquoi et du comment, des séries d'interrogations se posent sur les raisons et les limites de l'e-intégration administrative en matière d'asile (I), qui trouvent des réponses équilibrées dans les solutions apportées par le juge administratif (II).

## 1. Raisons et limites de l'e-intégration

Depuis les années 2010, et la succession des programmes vers le tout administratif 2.0, puis le 3.0 via les claviers d'ordinateurs, jusqu'au nouveau *Pacte sur la migration et l'asile* de l'Union européenne, les plateformes numériques ont remplacé la tradition des entretiens personnels des étrangers en préfecture<sup>10</sup>. Après le passage des frontières,

---

p. 72 et suiv. ; L. Bergeron et G. Chaussinand Nogaret, *Les masses de granit. Cent mille notables du Premier Empire*, Paris 1979.

<sup>7</sup> F. Burdeau, *op. cit.*, p. 72 et suiv.

<sup>8</sup> C. Douki, « Administration et immigration en France, 1945-1975 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2006/2 (no 53-2), p. 182-198, <https://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2006-2-page-182.htm> (28.08.2021).

<sup>9</sup> R. Goscinny et A. Uderzo, *Les XII travaux d'Astérix*, Paris 2016.

<sup>10</sup> Le ministère de l'Intérieur propose un descriptif du « Pacte sur la migration et l'asile » : « présenté par la Commission européenne le 23 septembre 2020, est un projet de réforme de la politique migratoire européenne mise en place pour l'essentiel avant la crise de 2015. Il intervient après l'échec des négociations du "Paquet asile" initiées en 2016. Ce "nouveau départ" avait été

les migrants qui aujourd'hui entrent en France doivent se soumettre aux procédures électroniques pour la constitution de leur demande de régularisation. Selon les chiffres officiels, plus de sept millions d'immigrés vivent en France, surtout dans la région parisienne et les grandes villes ; or il n'y a que trois millions d'entre eux qui sont titulaires d'une carte de séjour<sup>11</sup>. Pour éviter les distorsions de la réalité, il est à noter que cette dématérialisation des procédures pour les étrangers n'est pas isolée, elle est enserrée dans l'élan plus large qui mène à une numérisation totale des services. Il n'y a sûrement pas de volonté particulièrement discriminante qui repousserait le droit des étrangers vers des applications virtuelles. L'ensemble de l'administration participe donc à une mise en réseau qui risque de créer des situations kafkaïennes<sup>12</sup>. C'est la totalité des constructions administratives qui est soumise désormais à cette circulation, censée augmenter sa capacité, ainsi qu'amplifier le transfert des informations et, depuis la crise sanitaire, la sécurité des échanges. La valeur juridique reconnue aux écrits électroniques – malgré les difficultés d'en garantir l'authenticité – facilite également les démarches ; sont évités aussi les déplacements coûteux et angoissants pour les migrants. Reste la question de la sauvegarde des dossiers électroniques, et de leur archivage toujours incertain, mais comme pouvait l'être auparavant le dépôt des pièces originales qu'exigeaient les préfetures et qui ne protégeaient pas d'une perte éventuelle des documents<sup>13</sup>.

---

annoncé à l'automne dernier par la Commission, en amont d'un travail approfondi de consultation auprès des États membres de l'UE afin de trouver une approche équilibrée entre des positions divergentes. Prévue initialement pour le printemps 2020, la publication de ces propositions a été plusieurs fois retardée en raison de la situation sanitaire et de la priorité donnée à d'autres échéances européennes importantes comme le plan de relance et le budget 2021-2027 », <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Pacte-sur-la-migration-et-l-asile> (28.08.2021).

Dans « L'avis présenté au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360) », une dématérialisation des demandes est envisagée dans le cadre des procédures devant l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides).

« Le rapporteur note les efforts relatifs réalisés en matière d'augmentation des effectifs de l'OFPRA (200 équivalents temps-plein (ETP) supplémentaires prévus en 2020, dont 150 directement dédiés à l'instruction des demandes d'asile, mais 50 n'ont pas encore été embauchés, et le PLF 2021 prévoit 2 ETP en moins en 2021) et de réformes organisationnelles, telles que la dématérialisation des convocations des demandeurs d'asile. La dématérialisation d'une partie des relations avec les demandeurs d'asile est expérimentée depuis le mois de juillet 2020 », [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_afetr/115b3403-tvii\\_rapport-avis](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/115b3403-tvii_rapport-avis) (28.08.2021).

<sup>11</sup> Ministère de l'Intérieur, *Infos migrations*, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-resources/Etudes-et-statistiques/Etudes/Infos-migrations> (12.05.2021).

<sup>12</sup> Assemblée nationale, « Rapport d'information, déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur l'évaluation et de contrôle des politiques publiques, (n° 2615), [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/115b2615\\_rapport-information.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/115b2615_rapport-information.pdf) (28.08.2021).

<sup>13</sup> Article R313-1 du Ceseda ; voir sur le site de l'OFPRA la procédure de demande d'asile, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/la-procedure-de-demande-d-asile/demander-l-asile-en-france> (28.08.2021).

Selon le gouvernement, la dématérialisation doit surtout réduire les attentes aux guichets, et accélérer les demandes. Elle est prévue pour « libérer les énergies », selon les injonctions néo-civilisationnelles des projets gouvernementaux, avec la loi du 7 décembre 2020 d'accélération de l'action publique (« loi Asap »). Une même préoccupation irrigue alors l'évolution globale qui cherche à généraliser – sans les avoir vraiment éprouvés – les avantages de la numérisation, à savoir la fluidité, le gain de temps, la qualité de l'offre, et surtout la garantie du principe d'égalité par un accès au service public pour tous. Cette perspective a pu apparaître comme une solution aux crises de l'immigration irrégulière, puisque avec la guerre en Syrie et ailleurs, la France a assisté à « un afflux massif de migrants »<sup>14</sup>, d'après les termes du ministère de l'Intérieur, qui attendaient devant les préfectures pour déposer leurs dossiers. Dès sa mise en œuvre, la dématérialisation eut l'effet immédiat de faire disparaître « ces files d'attente trop longues, trop compactes », « images de la honte » qui atteignaient l'ordre public et la dignité des personnes<sup>15</sup>. Pour ne pas perdre leur rang, les migrants dormaient sur le pavé ; ils étaient souvent victimes d'un marché noir des rendez-vous en préfecture qui pouvaient se revendre pour deux cents euros et bien plus. L'immédiateté de l'incorporel a dissipé ces encombrements physiques, mais les a déplacés dans la surabondance algorithmique de l'espace virtuel, et les migrants ont rejoint les trottoirs moins en vue des portes de la Chapelle, d'Aubervilliers, de la Villette, de Saint-Denis, ou des centres de rétention administrative<sup>16</sup>. « Devenues numériques », les files d'attente sont à présent « invisibles sur la voie publique »<sup>17</sup>. Or, cette invisibilité contient le risque

<sup>14</sup> G. Lamarche-Vadel, « tribune, dématérialiser les migrants », *Libération*, 29 avril 2019 : « Qui a oublié le vocabulaire utilisé par le ministre de l'Intérieur pour définir l'arrivée d'étrangers en France ? “Afflux massif de migrants” , “crise migratoire” , “territoires submergés” . (...) Les campements, les rassemblements de tous ces indigents dans les rues ou sous les ponts étaient insupportables. Il fallait ou les accueillir ou les éloigner, ce qui fut fait : il fut procédé à des tris qui “en même temps” éliminaient certains à l'accueil et refoulaient les autres ou les plaçaient en centre de rétention. Mais demeuraient encore ces masses agglomérées devant les préfectures ou les institutions dédiées aux demandeurs, dans l'attente d'un rendez-vous. », [https://www.liberation.fr/debats/2019/04/29/dematerialiser-les-migrants\\_1724058/](https://www.liberation.fr/debats/2019/04/29/dematerialiser-les-migrants_1724058/) (28.08.2021).

<sup>15</sup> *Ibidem.*

<sup>16</sup> « Avis de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 3360) », [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_lois/115b3404-tii\\_rapport-avis](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b3404-tii_rapport-avis) (28.08.2021).

<sup>17</sup> Le Défenseur des droits a désapprouvé fermement les conséquences de la dématérialisation pour les étrangers : « Or, à supposer que les personnes concernées aient accès à internet, la conception des sites internet des préfectures et les modalités d'organisation peuvent empêcher les personnes de déposer une demande de titre de séjour : le nombre de rendez-vous étant limité, les sites internet bloquent toute demande de rendez-vous dès que le quota est atteint. De plus, la dématérialisation de la demande de titre de séjour vient totalement « invisibiliser » l'attente des demandeurs pour accéder aux services publics et ne permet pas de mesurer l'impact de cette nouvelle procédure sur



d'une double incidence sur les procédures et les engorgements qu'elles occasionnent et sur les personnes : les agents de l'administration qui voient leurs effectifs réduits, et les usagers. Dans son rapport de 2018, le Défenseur des droits met en garde contre le péril d'une plus forte exclusion que présentent les nouveautés dématérialisées : « Aucune organisation administrative, aucune évolution technologique ne peut être défendue si elle ne va pas dans le sens de l'amélioration des droits, pour tous et pour toutes. Comme le montre ce rapport, perdre le sens de cette transformation, ou sous-estimer ses effets, conduirait à priver de leurs droits certains et certaines d'entre nous, à exclure encore davantage de personnes déjà exclues, à rendre encore plus invisibles ceux et celles que l'on ne souhaite pas voir. Nous serions alors exposés à un recul inédit de ce qu'est le service public en France et à une dégradation du respect des droits et libertés par les administrations et les organismes chargés d'une mission de service public »<sup>18</sup>.

Dans les méandres des réseaux de la fonction publique, les migrants ont été de plus en plus « dématérialisés », tout comme les services des fonctionnaires. Il n'y a plus de rencontres, mais des rendez-vous numériques qui n'ont pas été facilités, bien au contraire, puisque le manque de créneaux et la réduction des effectifs les ont parfois rendus impossibles. Là revient l'inévitable corruption des reventes parallèles dorénavant conclues en ligne<sup>19</sup>. C'est ce qu'ont dénoncé des organisations d'aide aux migrants auprès de la justice administrative.

## 2. Vers des solutions jurisprudentielles ?

Face à l'impossibilité d'obtenir « un entretien électronique » pour des étrangers qui risquaient de tomber dans l'illégalité et d'être expulsés, il y eut des alarmes. Ce fut le cas de la préfecture du Val-de-Marne qui fit ce commentaire en septembre 2019 : « la situation n'est pas satisfaisante, et c'est un faible mot »<sup>20</sup>. Le Défenseur des droits

---

les droits des usagers. », Défenseur des droits, *Rapport, Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, Paris 2019, p. 35, <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demat-num-21.12.18.pdf> (28.08.2021).

<sup>18</sup> Introduction, *Ibidem*.

<sup>19</sup> J. Pascual et C. Nicolas, « Titre de séjour, le prospère business de la revente de rendez-vous en préfecture », *Le Monde*, 1er juin 2019 : « Cette formalité, qui nourrit depuis longtemps les interminables queues d'étrangers devant les préfectures, se fait de plus en plus souvent en ligne. Au moins la moitié des départements ont en effet développé une procédure dématérialisée. Et les files d'attente physiques ont aussitôt été supplantées par des files virtuelles. Le système parallèle de revente de rendez-vous n'a eu qu'à se mettre à la page du numérique ».

<sup>20</sup> « Des étrangers en quête de régularisation assignent l'Etat en justice », *Le Monde*, 9 octobre 2019, l'article rapporte les propos de Raymond le Deun, préfet de Val-de-Marne.

à pareillement publié des rapports sur les droits fondamentaux des étrangers en France : en 2018, il a condamné cette situation : « La dématérialisation des procédures, qui devait être une occasion pour améliorer ces difficultés, est venue rendre invisibles les entraves à l'accès aux services publics... Ici, nul problème technique en jeu mais l'absence de moyens suffisants »<sup>21</sup>. Surtout ce sont les organisations d'aide aux migrants qui ont dénoncé les défaillances aux conséquences très graves pour les migrants qui tentent de s'intégrer en France<sup>22</sup>. Dès 2016, la Cimade (Comité inter-mouvements auprès des évacués) a ouvert un site nommé « À guichets fermés » qui décrit les difficultés d'accès à l'information et aux guichets, les exigences abusives pour enregistrer les demandes et la durée interminable des procédures<sup>23</sup>. Durant l'été 2018, les principales associations de défense des droits des étrangers (la Cimade, le Gisti, la Ligue des droits de l'Homme et le Syndicat des avocats de France) ont saisi le Conseil d'État contre le décret du 27 mai 2016 qui – en autorisant la mise en œuvre des téléservices – établit une véritable mise à distance des personnes étrangères par l'administration<sup>24</sup>. Par un arrêt du 27 novembre 2019, la haute juridiction a rejeté la requête des associations « tout en leur donnant raison »<sup>25</sup>. Selon le Conseil d'État, les « difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour prendre rendez-vous par voie électronique dans les préfectures » ne sont pas une conséquence de l'application du décret relatif aux téléservices, mais trouvent leur origine dans les pratiques obligatoires de l'e-administration

---

<sup>21</sup> « Ici, nul problème technique en jeu mais l'absence de moyens suffisants donnés à des dispositifs téléphoniques et numériques saturés de manière récurrente, voire permanente », Défenseur des droits, *Rapport, Dématérialisation...*, p. 35, <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demat-num-21.12.18.pdf> (28.08.2021).

<sup>22</sup> « Les conséquences du non accès au service préfectoral sont d'une extrême gravité pour ce public par essence vulnérable : la quasi-totalité des droits à la vie privée, familiale et professionnelle sont en effet soumis à la condition de régularité de séjour et, partant, du dépôt du dossier de demande ou de renouvellement de titre. Lorsqu'un étranger cherche à faire renouveler son titre de séjour – qu'il détient parfois depuis de nombreuses années – et qu'il ne parvient pas accéder à la plateforme numérique de prise de rendez-vous, ou que ce rendez-vous est donné très tardivement, les ruptures de droits sont dramatiques : il peut perdre son emploi et les prestations sociales qu'il est susceptible de percevoir », *Ibidem* (28.08.2021).

<sup>23</sup> Voici la présentation du site qui dénonce les inconvénients de la dématérialisation : « Depuis 2012, et à un rythme accru depuis deux ans, les préfectures demandent aux personnes étrangères de prendre rendez-vous par internet afin d'accomplir leurs démarches de demande ou de renouvellement de titre de séjour. Cette dématérialisation, souvent sans possibilité alternative, prive de nombreuses personnes étrangères précaires de l'accès au service public. La demande de titre de séjour est pourtant une obligation. Chiffres à l'appui, La Cimade dénonce la mise à distance des personnes étrangères du service public, considérées comme des usagers de seconde zone. », <https://aguichetsfermes.lacimade.org/> (28.08.2021).

<sup>24</sup> <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2019-11-27/422516> (28.08.2021).

<sup>25</sup> *Ibidem*.

prises localement par les préfets<sup>26</sup>. Cette décision a inauguré une nouvelle étape qui vient d'être poursuivie, le 18 février 2021, avec un jugement du tribunal administratif de Rouen<sup>27</sup>. Par cette jurisprudence, un arrêté de la préfecture de Seine-Maritime qui imposait aux personnes étrangères de déposer en ligne leur demande de titre de séjour a été annulé. Selon ce jugement qui restaure les entretiens et donc les relations humaines, la dématérialisation ne peut être imposée aux usagers du service public<sup>28</sup> : un accueil personnel de l'étranger doit toujours être préservé, et les administrations ne doivent pas se transformer en espaces immatériels, vides de fonctionnaires et d'usagers, c'est-à-dire vides de toute vie humaine. Lors de la Journée mondiale des Migrants de l'été 1995, le pape Jean Paul II recommandait déjà cet accueil : « Il est donc important d'aider le migrant en situation irrégulière à effectuer les démarches administratives pour obtenir le permis de séjour. (...) La solidarité est une prise de responsabilité à l'égard de ceux qui sont en difficulté »<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Décision du Conseil d'État du 27 novembre 2019, n° 422516 : « 4. Par ailleurs, si les organisations requérantes font état des difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour prendre rendez-vous par voie électronique dans les préfectures, ces difficultés ne trouvent pas leur origine dans le décret litigieux, mais dans les décisions rendant obligatoires de telles prises de rendez-vous. », *ibidem*.

<sup>27</sup> Jugement du 18 février 2021 du tribunal administratif de Rouen, <https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2021/02/CIMADE-Jugement-TA-Rouen-dematerialisation.pdf> (28.08.2021).

<sup>28</sup> *Ibidem*, voir aussi le dossier de La Cimade, « Dématérialisation des demandes de titre de séjour : pour la première fois, un tribunal administratif juge l'organisation d'une préfecture illégale », <https://www.lacimade.org/dematérialisation-des-demandes-de-titre-de-sejour-pour-la-premiere-fois-un-tribunal-administratif-juge-lorganisation-dune-prefecture-illegale/> (28.08.2021).

<sup>29</sup> Le 25 juillet 1995, le pape Jean Paul II adresse un message consacré aux « Migrants en situation irrégulière » : « Les institutions à caractère social et caritatif peuvent prendre contact avec les autorités pour chercher, dans le respect de la légalité, les solutions adaptées aux différents cas. Un effort de ce genre doit être en particulier effectué en faveur de ceux qui, après un long séjour, se sont établis de façon telle dans la société locale qu'un retour au pays d'origine équivaudrait à une forme d'émigration en sens inverse, ayant de graves conséquences, en particulier pour leurs enfants. Lorsqu'aucune solution n'est envisageable, ce sont ces institutions elles-mêmes qui devraient orienter leurs assistés, en leur fournissant éventuellement aussi une aide, soit matérielle, soit pour chercher accueil dans d'autres pays ou pour reprendre le chemin du retour dans leur patrie. Le problème des migrations en général, et des migrants en situation irrégulière en particulier, est un problème dont la solution dépend dans une grande mesure de l'attitude de la société où ils arrivent. Dans cette perspective, il est très important que l'opinion publique soit bien informée sur les conditions réelles dans lesquelles se trouvent les pays d'origine des migrants, sur les drames qu'ils doivent affronter et sur les risques que comporterait leur retour. La misère et les malheurs qui les frappent constituent une raison de plus pour aller généreusement à la rencontre des immigrés. Il est nécessaire de prévenir l'apparition de formes de néoracisme ou de comportement xénophobe, qui cherchent à transformer nos frères en boucs émissaires face aux situations locales, parfois difficiles, qui peuvent exister ». Message du pape Jean Paul II pour la Journée mondiale des Migrants, 25 juillet 1995, <https://www.vatican.va/content/>

## Bibliographie

- Favier G., Jabbar-Allen S. et Teulières L., *Travailleurs venus d'ailleurs*, Rodez 2011.
- Jault-Seseke F., Corneloup S. et Barbou des Places S., *Droit de la nationalité et des étrangers*, Paris 2015.
- Noiriel G., *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècle*, Paris 2016.
- Noiriel G., *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile XIXe-XXe siècle*, Nouvelle édition avec une préface inédite, Paris 2012.
- Noiriel G., *Immigration, antisémitisme et racisme en France : XIXe-XXe siècle discours publics, humiliations privées*, Paris 2007.
- Novosseloff A., Neisse Frank et Foucher Michel, *Des murs entre les hommes*, Nouvelle édition, Paris 2015.
- Ponty J., *L'immigration dans les textes : France, 1789-2002*, Paris 2004.
- Quetel C., *Histoire des murs : une autre histoire des hommes*, Paris 2013, <https://doi.org/10.3917/perri.quete.2012.01>.
- Tchen V., *Droit des étrangers*, 2e édition, Paris 2011.
- Veglia P. et autres, *Les étrangers en France : guide des sources d'archives publiques et privées XIXe-XXe siècles*, t. 4, Paris 2005.
- Viet V., *Histoire des Français venus d'ailleurs : de 1850 à nos jours*, Paris 2003.
- Weil P., *Qu'est-ce qu'un Français ? histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Edition revue et augmentée, Paris 2005.

ONDREJ MITAL<sup>1</sup>

# THE IMPACT OF SOCIAL MEDIA USE ON E-COMMUNICATION BETWEEN GOVERNMENT AND PUBLIC THE CASE OF SLOVAKIA

**ABSTRACT:** Regarding the impacts of social media on the execution of public administration, the states try to find optimal E-communication solutions, which might help to increase the qualitative aspects of public governance. The aim of the study is to examine the use of official Facebook pages by Slovak regional cities, more precisely, the purpose of the posts and the sphere of social life included in the posts published between 2016 and 2020. The selected methodology aims to perform an in-depth analysis of Facebook page usage in the five-year period. The main finding is based on the statement that Slovakian regional cities use their official Facebook pages mainly to inform their citizens about various types of events and happenings in the city, while posts asking for citizens' opinion or participation do not represent significant part of posts published during the analysed period. Besides, the benefit of the article is associated with fostering an interest in examined issues of social media use. It was the ambition of the author to contribute to the standardization of strategies on social media use in public administration.

**KEYWORDS:** social media, Facebook, local self-government, e-communication, Slovakia

---

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

## WPLYW KORZYSTANIA Z MEDIÓW SPOŁECZNOŚCIOWYCH NA KOMUNIKACJĘ ELEKTRONICZNĄ MIĘDZY RZĄDEM A SPOŁECZEŃSTWEM: PRZYPADEK SŁOWACJI

**ABSTRAKT:** W odniesieniu do wpływu mediów społecznościowych na wykonywanie zadań administracji publicznej, państwa starają się znaleźć optymalne rozwiązania w zakresie e-komunikacji, które mogą przyczynić się do zwiększenia jakościowych aspektów zarządzania publicznego. Celem opracowania jest zbadanie wykorzystania oficjalnych stron na Facebooku przez słowackie miasta regionalne, a dokładniej celu postów oraz sfery życia społecznego uwzględnionej w postach publikowanych w latach 2016-2020. Wybrana metodologia ma na celu przeprowadzenie dogłębnej analizy wykorzystania stron na Facebooku w pięcioletnim okresie. Główny wniosek opiera się na stwierdzeniu, że słowackie miasta regionalne wykorzystują swoje oficjalne strony na Facebooku głównie do informowania swoich mieszkańców o różnego rodzaju wydarzeniach i imprezach w mieście, podczas gdy posty z prośbą o opinię lub udział obywateli nie stanowią znaczącej części postów publikowanych w analizowanym okresie. Poza tym korzyść płynąca z artykułu związana jest z pobudzeniem zainteresowania badaną problematyką korzystania z mediów społecznościowych. Ambicją badania było również przyczynienie się do standaryzacji strategii wykorzystania mediów społecznościowych w administracji publicznej.

**SŁOWA KLUCZOWE:** media społecznościowe, Facebook, samorząd lokalny, e-komunikacja, Słowacja

### 1. Introduction

The use of information communication technologies in the sphere of public administration is mostly discussed as an important challenge of contemporary governance and the execution of public administration functions. At the same time, the role of engaged public is irreplaceable in current democratic states governed by the rule of law. Regarding the contemporary crisis of democracy, it is necessary to implement solutions focused on the new forms of citizens' participation. Various positive, negative and contradictory impacts of information technologies can be discussed extensively, but most of them relate to the fact that the role of information technologies is irreplaceable. Put differently, the widening access to modern technologies has laid the foundation for an informed citizenry capable of effective participating in political and public affairs. With this in mind, informed citizens are capable of effective participating in policymaking at local, regional and national level.

The quality of information shared by public administration seems to be more important than in the past. Regarding the growing use of innovative and modern tools, public administration has started to use social media as an alternative communication

platform. The implementation of these new platforms has not been examined deeply so far. Regarding the insufficient exploration of social media use, public administration organizations are still developing standard operating procedures on how to monitor and share information on social media.<sup>2</sup> Contemporary interaction between public administration organizations and citizens has been evolving from traditional conversation in the office to conversation on social media platforms, from traditional face-to-face to real-time online communication.<sup>3</sup> In other words, the use of social media can be characterized as a cross-cutting problem of contemporary governance.

The purpose of this article is to examine selected aspects of social media use focusing on local self-government units in Slovak Republic. More precisely, the paper is focused on the use of Facebook pages of eight regional cities between 2016 and 2021. The article examines content published by selected cities during the analysed period, mainly the purpose of the posts and the sphere of social life included in the posts. The theoretical part regarding the potential of information technologies concentrates on the importance of new forms of communication and use of social media in the sphere of public administration. The importance of social media use will also be outlined. Another part examines selected aspects of social media use in the conditions of regional cities in Slovakia. Last, but not least, the article will include identified trends, suggestion and discussion on perspectives and limits of social media use in public administration.

## 2. Social media and contemporary public governance

Regarding the importance of information technologies, the E-government, e-services or the concept of smart city might be perceived as a stable part of the contemporary discussions associated with the current challenges of public administration and smartly connected economic and social structures.<sup>4</sup> The growing importance of information

<sup>2</sup> C. Wukich, I. Mergel, *Reusing Social Media Information in Government*, "Government Information Quarterly" 2016, vol. 33, no. 2, pp. 305-312; J.K. Lee et al., *Social Media, Network Heterogeneity, and Opinion Polarization*, "Journal of Communication" 2014, vol. 64, no. 4, pp. 702-722.

<sup>3</sup> K. Kowalik, *Social Media as a Distribution of Emotions, Not Participation: Polish Exploratory Study in the EU Smart City Communication Context*, "Cities" 2021, vol. 108, 10299, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275120313433> (12.11.2021).

<sup>4</sup> S. Ručinská and M. Fečko, *eGovernment and Digitalization in the Slovak Republic – Current Development and Political Strategies* [in:] *Central and Eastern European eDem and eGov Days, 5-8 mai 2021, Budapest*, T. Hemker et al. (eds), Vienna 2021, pp. 251-262; R. Śliwa, *Proces regulacji unijnych w świetle traktatu z Lizbony a istota koncepcji narzędzia Oceny Wpływu*, "Politeja" 2019, vol. 15, no. 54, pp. 301-311; I. Kawka, *Bezpieczeństwo informacji w internecie: wybrane aspekty prawne ochrony*

communication technologies and the sophistication of involving the citizens into policymaking process have mostly been discussed in their connections to social media in the last few years. Social media adoption is another phase in e-government evolution in the contemporary information society.<sup>5</sup> Overall, social media are the phenomenon of the last decade. Compared to traditional websites, social media bring qualitatively different level of interactivity among users and official profiles on social media are also capable to reach broader public.<sup>6</sup> Social media and their impacts on society continue to grow, and there is no evidence that this popularity is slowing or stopping.<sup>7</sup> Regarding the various budgetary restrictions and consolidation of public finances, it is imperative to reveal how social media can maximize efficiency of governance.<sup>8</sup>

The users of social media represent the key attribute of their functioning. Social media, such as Facebook, Instagram, Twitter or YouTube, are platforms which according to Driss et al. have potential to connect billions of users and have ability to transform the way people are accessing, reading and spreading the information.<sup>9</sup> Public administration organizations are trying to prepare content adapted to its target audience with specific objectives for each audience.<sup>10</sup> The power of social media to connect users of social media and shared information in real time is increasing the capacity of people to exercise power and mobilize into action, because a large number of groups can be reached very easily, but on the other hand, they have the potential to split the persons living in one joint household.<sup>11</sup> The use of social media and information included on

---

*danych osobowych i prywatności* [in:] *Bezpieczeństwo RP: wczoraj i dziś: studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, M. Śliwa, A. Żebrowski, R. Kłaczyński (eds), Kraków 2014, pp. 208-228.

<sup>5</sup> X. Gao, J. Lee, *E-Government Services and Social Media Adoption: Experience of Small Local Governments in Nebraska State*, "Government Information Quarterly" 2017, vol. 34, no. 4, pp. 627-634.

<sup>6</sup> P. Silva et al., *The Good, the Bad and the Ugly: Three Faces of Social Media Usage by Local Governments*, "Government Information Quarterly" 2019, vol. 36, no. 3, pp. 469-479; S. Bregman, *Uses of Social Media in Public Transportation: A Synthesis of Transit Practice*, Washington 2012.

<sup>7</sup> O. Siena et al., *Facebook's Use by Local Governments to Promote Accountability with Social Participation*, "Revista de Direito da Cidade" 2019, vol. 11, no. 3, pp. 584-616; J.P. Toscano, *Social Media and Public Participation: Opportunities, Barriers and a New Framework* [in:] *Handbook of Research on Citizen Engagement and Public Participation in the Era of New Media*, M. Adria, Y. Mao (eds), Hershey, PA 2017, pp. 73-89.

<sup>8</sup> M.W. Graham et al., *The Role of Social Media in Local Government Crisis Communications*, "Public Relations Review" 2015, vol. 41, pp. 386-394.

<sup>9</sup> O.B. Driss et al., *From Citizens to Government Policy-Makers: Social Media Data Analysis*, "Government Information Quarterly" 2019, vol. 36, no. 3, pp. 560-570.

<sup>10</sup> F. Charest et al., *Public Relations and Social Media: Deliberate or Creative Strategic Planning*, "Public Relations Review" 2016, vol. 42, no. 4, pp. 530-538.

<sup>11</sup> D. Sihi, *Friending and Funding Through Facebook: Social Media Use of Regional Non-profit Organizations* [in:] *Innovative Perspectives on Public Administration in the Digital Age*, A.P. Manoharan, J. McQuiston (eds), Hershey, PA 2018, pp. 256-283; A. Lev-On, N. Steinfeld, *Social Media and*



social media profiles affect almost each sphere of our society, especially patterns of behaviour, hierarchy of values and opinions of individuals.

## 2.1. Benefits of social media use in public administration

The impacts of social media can also be identified in the activities of state across all levels of governance. Social media use is mainly connected with more transparent and open governance and policymaking. Governments use social media as a tool, which could make communication with the public more effective.<sup>12</sup> Put differently, social media are in full accordance with the ideal of immediate communication in modern public governance of the 21st century. Social media in this sense help to create more open and transparent public administration.<sup>13</sup>

This main benefit of social media can help citizens and governments, as partners, to be better informed, make socially responsible decisions. and to transform governance system at the city, region or state level.<sup>14</sup> This interactive dialog is possible thanks to social media, because according to T. Stamati et al., social media help transform the role of citizen from a passive adopter to a co-creator of public policies.<sup>15</sup> Social media have the potential to create an environment where citizens can express their opinions and feel more involved in the management of organization, measurement of its performance, and at the same time feel more responsible for a specific territory.<sup>16</sup>

---

*the City: Analyzing Conversations in Municipal Facebook Pages* [in:] *Social Media and Local Governments. Public Administration and Information Technology*, M.Z. Sobaci (ed.), Cham 2015, pp. 234-261.

<sup>12</sup> J. Lee, B.J. Reed, *From Paper to Cloud* [in:] *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future*, M.E. Guy, M.M. Rubin (eds), New York 2015, pp. 158-191.

<sup>13</sup> J.S. Eom et al., *Can Social Media Increase Government Responsiveness? A Case Study of Seoul, Korea*, "Government Information Quarterly" 2018, vol. 35, no. 1, pp. 109-122; T. Stamati et al., *Social Media for Openness and Accountability in the Public Sector: Cases in the Greek Context*, "Government Information Quarterly" 2015, vol. 32, no. 1, pp. 12-29; S. Picazo-Vela et al., *Understanding Risks, Benefits, and Strategic Alternatives of Social Media Applications in the Public Sector*, "Government Information Quarterly" 2012, vol. 29, no. 4, pp. 504-511; A. Miller, *Information Science Reference Cultural Barriers to Organizational Social Media Adoption* [in:] *Social Knowledge: Using Social Media to Know what You Know*, J.P. Girard, J.L. Girard (eds), Hershey, PA 2011, pp. 96-114.

<sup>14</sup> S. Picazo-Vela et al., *Understanding...*

<sup>15</sup> T. Stamati et al., *Social Media for Openness...*

<sup>16</sup> L. Todisco et al., *Exploring Social Media Usage in the Public Sector: Public Employees' Perceptions of ICT's Usefulness in Delivering Value Added*, "Socio-Economic Planning Sciences" 2021, vol. 73, 100858; S. Hartmann, *Citizen Relationship Management for Civic Participation: How Smart Cities use to Involve Citizens* [in:] *E-Participation in Smart Cities: Technologies and Models of Governance for Citizen Engagement*, L. Alcaide Muñoz, M.P. Rodríguez Bolívar (eds), Cham 2019, pp. 59-77; T. Dimitrijevska-Markoski, *Exploring Municipal Utilization of Social Media in Performance Measurement and Management*, "Public Administration Issues" 2018, no. 6, Special Issue II, pp. 98-106.

Social media cannot be defined just as a platform for two-way communication between public administration and citizens. This view is limited and does not describe the real importance of social media for both society and public administration. Social media have the potential to raise public awareness of the execution of public administration functions. Public administration and citizens could use social media in ways that foster participation, deliberation, collaboration, as well have potential to mobilize citizens to participate in online civic engagement behaviour, via the ability of its network capital and the group incentives.<sup>17</sup> What is more, the use of social media has a significant influence on public satisfaction, which ultimately affects the intention of informed citizens to participate in public governance.<sup>18</sup>

The use of social media by various types of public administration bodies is mostly examined in ordinary situations, the general aspects of sharing information are mostly in the scholars' centre of attention. However, various existing studies focusing on social media crisis communication have changed the way of thinking about sharing immediate information with the public during crisis.<sup>19</sup> Social media was used during various natural and man-made crisis situations, such as the 2010 Haiti earthquake and Hurricane Sandy,<sup>20</sup> the organizing of civil society protests,<sup>21</sup> or the terrorist attacks in Europe.<sup>22</sup>

During the time of disaster or crisis, people try to communicate with their families and friends, seek various information about their basic needs and transportation, and

<sup>17</sup> L.A. Brainard, *Fostering Engagement Through Social Media? The Case of the Washington, DC* [in:] *Social Media for Government: Theory and Practice*, M. Zavattaro, T.A. Bryer (eds), New York 2016, pp. 117-134; M.A. Warren et al., *Social Media Effects on Fostering Online Civic Engagement and Building Citizen Trust and Trust in Institutions*, "Government Information Quarterly" 2014, vol. 31, no. 2, pp. 291-301.

<sup>18</sup> T. Hariguna et al., *Effect of Social Media Activities to Determinants Public Participate Intention of E-Government*, "Procedia Computer Science" 2019, vol. 161, pp. 233-241.

<sup>19</sup> W.T. Coombs, *The Value of Communication During a Crisis: Insights from Strategic Communication Research*, "Business Horizons" 2015, vol. 58, no. 2, pp. 141-148.

<sup>20</sup> J. Preston, B. Stelter, *In Crisis, Public Officials Embrace Social Media*, nytimes.com, <https://www.nytimes.com/2012/11/02/technology/in-crisis-public-officials-embrace-social-media.html> (20.02.2020).

<sup>21</sup> S. Valenzuela et al., *The Social Media Basis of Youth Protest Behavior: The Case of Chile*, "Journal of Communication" 2012, vol. 62, no. 2, pp. 299-314; H.M. Abdelsalam et al., *Social Media in Egyptian Government Websites: Presence, Usage, and Effectiveness*, "Government Information Quarterly" 2013, vol. 30, no. 4, pp. 406-416.

<sup>22</sup> B.G. Smith et al., *Social Media Dialogues in a Crisis: A Mixed-Methods Approach to Identifying Publics on Social Media*, "Public Relations Review" 2018, vol. 44, no. 4, pp. 562-573.

enquire about their own safety and security.<sup>23</sup> Social media can be perceived as an ideal platform to distribute information in real-time to an almost unlimited number of users.

Put differently, social media represent communication channel between public administration and the public, which is thanks to their interactivity, simplicity, and immediacy different from the interaction tools used so far. Summing up, social media should be described as a tool which helps public administration to inform citizens more effectively, and, at the same time, might help public administration improve participation of citizens and their engagement of the wider public. The importance of social media in public administration could also be identified in the daily execution of public administration functions. The use of social media is expected to contribute to the fulfilment of goals and imperatives, such as cost saving, quality of public services, citizen satisfaction, transparency, accountability, citizen participation or cooperation.

## **2.2. Cross-cutting issues of social media usage in public administration**

The use of social media offers various, already mentioned chances for improvements in public governance. Regarding the need of a systematic approach, social media activities should be based on a sophisticated strategy. As the use of social media increases, the need for rules, regulations, standardization, and institutionalization of strategic planning has increased as well.<sup>24</sup> In this sense, social media activities need to be considered in a wider context.

There is an extensive pressure on public administration to implement social media, because there is a legitimate fear that public administration will be left behind as governments make such a little use of it.<sup>25</sup> However, is not only an opportunity for public administration to use social media, but also it appears mandatory to avoid someone else playing the role of a certain organization of public administration, providing ambiguous information to citizens.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> A. Saroj, S. Pal, *Use of Social Media in Crisis Management: A Survey*, "International Journal of Disaster Risk Reduction" 2020, vol. 48, 101584.

<sup>24</sup> R. Laforest, *Deep and Wide: Citizen Engagement in the Era of Social Media* [in:] *Canadian Public Administration in the 21st Century*, Ch. Conteh, I. Roberge (eds), Boca Raton 2013, pp. 61-78; I. Mergel, B. Greeves, *Social Media in the Public Sector Field Guide: Designing and Implementing Strategies and Policies*, San Francisco 2012.

<sup>25</sup> S. Hofmann et al., *What Makes Local Governments' Online Communications Successful? Insights from a Multi-Method Analysis of Facebook*, "Government Information Quarterly" 2013, vol. 30, no. 4, pp. 387-396; T. Fyfe, P. Crookall, *Social Media and Public Sector Policy Dilemmas*, Toronto 2010.

<sup>26</sup> D. Agostino, *Using Social Media to Engage Citizens: A Study of Italian Municipalities*, "Public Relations Review" 2013, vol. 39, no. 3, pp. 232-234.

Moreover, various risks and threats must be managed by the organization and administrators of social media pages. Using the words of Shark, public organizations could very easily create their official social media pages, but at least the following aspects of social media use should be considered: social media policy with goals, tools and objectives, staff to make sure that content is up to date, the ability to protect and monitor the site in order to ensure it is not abused or hijacked.<sup>27</sup> Using the words of T. J. Snead, it is better to have fewer types of media and better interaction with community members than to engage in more types of media with minimal interaction.<sup>28</sup>

Obviously, some important challenges and differences must be solved. Otherwise, the ideal of public administration, cooperating with the digital and informed public through modern technologies, would not be reached. Non-systematic use of social media causes information asymmetry, while the concepts of democracy, civic engagement, and justice, might become put risk<sup>29</sup>.

As regards serving the public interest, justice and other principles of democracy, the benefits of social media use must be also discussed in the context of potential risks and threats to the functioning of democratic state governed by the rule of law. In this sense, it is not suitable to omit the opinion of any relevant individuals or groups in policymaking process based on information shared only on social media pages.

Put differently, social media cannot be perceived as a key communication channel between public administration and citizens. On the other hand, we must agree with the opinion that citizens as a fundamental aspect of information society are directly dependent on cyberspace with its own reality, which is their main arena for gathering information.<sup>30</sup> Summing up, the Internet will probably be the main platform for gathering information, but for now some key actors might miss potential calls for participation or opinion that were published only on a social media networking site.

Broadly speaking, information communication technologies have brought new specific problems connected with the protection of privacy and personal data. This challenge of new modern technologies is sensitively discussed especially in the case of e-health, e-taxes, security of cloud solutions and overall cybersecurity. Using the words of K. Miňová, the main threat is not just the simple abusing and misusing of data, because it is important to deal with secondary impacts of these negative tendencies

---

<sup>27</sup> A.R. Shark, *Technology and Public Management*, New York 2015.

<sup>28</sup> T.J. Snead, *Social Media Use in the U.S. Executive Branch*, "Government Information Quarterly" 2013, vol. 30, 1, pp. 56-63.

<sup>29</sup> S.M. Zavattaro, J. Sementelli, *A Critical Examination of Social Media Adoption in Government: Introducing Omnipresence*, "Government Information Quarterly" 2014, vol. 31, no. 2, pp. 257-264.

<sup>30</sup> E. Župová, *Sociologické aspekty verejnej správy*, Košice 2019.

which change individuals' behaviour and decisions influenced by disinformation.<sup>31</sup> In this sense, the relevancy and correctness of information published on social media is also questionable, because social media represent the main space for spreading disinformation and hoaxes.

### 2.3. Social media as the source of information for citizens

Based on the above-mentioned findings, the use of social media in the sphere of public administration can be recognized as a logical reflection of their current importance and use by individuals. Summing up, the advantages of social media use outweigh the disadvantages. Sophistication of social media use can be viewed especially in their potential to share information immediately and their ability to create a space for immediate and instant communication between public administration and citizens, which can be very beneficial especially in the context of public governance and policymaking at a local, regional, and national level.

The use of social media in the sphere of public administration can be recognized as a logical reflection of their current importance and use by individuals. We must admit that the number of similar studies based on content analysis has increased at all levels of government in the last few years, such as analyses of Facebook use in local self-government units,<sup>32</sup> measuring the use of social media by self-governing regions,<sup>33</sup> as well as the use by state administration.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> K. Miňová, *Moral Aspects of the Security of Individuals in the Hyper-connected Society* [in:] *Security Forum 2020 – 13th Annual International Scientific Conference February 12th–13th, 2020 at Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia, Conference Proceedings*, J. Ušiak, D. Kollár (eds), Banská Bystrica 2020, pp. 179–191.

<sup>32</sup> T. Jukić and B. Svete, *The Use of Facebook in the Slovenian Local Self-Government: Empirical Evidence*, "Central European Public Administration Review" 2018, vol. 16, no. 2, pp. 7–22; M. Murray Svidroňová et al., *Can Social Media be a Tool for Participatory Governance in Slovak Municipalities?*, "NISPAcee Journal of Public Administration and Policy" 2018, vol. 11, no. 2, pp. 81–101; N. Levkov, *How Macedonian Municipalities are Using Social Media for Public Communication*, "Annual of Faculty of Economics – Skopje" 2017, vol. 52, no. 1, pp. 199–210, <http://hdl.handle.net/20.500.12188/3525> (20.11.2021); B. Gesuele, *Municipalities and Facebook Use: Which Key Drivers? Empirical Evidence from Italian Municipalities*, "International Journal of Public Administration" 2016, vol. 39, no. 10, pp. 771–777; E. Bonsón et al., *Citizens' Engagement on Local Governments' Facebook Sites. An Empirical Analysis: The Impact of Different Media and Content Types in Western Europe*, "Government Information Quarterly" 2015, vol. 32, no. 1, pp. 52–62; A. Lev-On, N. Steinfeld, *Social Media...*, pp. 234–261; D. Agostino, *Using Social Media...*, pp. 232–234.

<sup>33</sup> D. Špaček, *Social Media Use in Public Administration: The Case of Facebook Use by Czech Regions*, "NISPAcee Journal of Public Administration and Policy" 2018, vol. 11, no. 2, pp. 199–218.

<sup>34</sup> J. Callejo-Gallego, Y. Agudo-Arroyo, *Quantitative and Qualitative Analysis of Spanish State Audience on Facebook and Twitter*, "Profesional De La Informacion" 2019, vol. 28, no. 5, pp. 1–15;

The mentioned papers examined social media use mostly in a short period, while our paper analyses the posts published in a period of five years. Besides, the focus is put on the content included in the posts, which means that the centre of the paper's attention is the activity of cities on their official Facebook pages, while most previous studies concentrated their attention on general aspects of social media use or just the presence of local self-government units on social media, while the content and motive for information sharing was left behind. In our opinion, the purpose of published content and spheres of social life represent an aspect of social media use which needs to be examined more deeply in future research. The main reason is to provide information for the administrators of social media pages, which can be useful for more sophisticated standards and strategies on providing information through various social media networking sites.

Summing up, the use of social media represents one of the biggest challenges of contemporary governance processes. On the one hand, public administration organizations want to spread various types of information to as many individuals as it is possible. On the other hand, citizens want up-to-date and relevant information about the social space and territory they live in.

### 3. Methodology

The paper is focused on the analysis of the content and information published on official Facebook pages of regional cities in Slovakia. In this sense, the paper tries to answer these research questions: What content is included in the posts published on the official Facebook pages of regional cities? What is the purpose of the posts published on the official Facebook pages of regional cities?

The selected methodology aims to perform an in-depth analysis of Facebook use in the long-term period, concentrating mainly on the spheres of social life included in the posts and the purpose of posts published on the official Facebook pages of regional cities. The selected groups of indicators were inspired mainly by the methodologies applied in previous studies on social media use by local self-government units in different countries, such as the Czech Republic, Italy, Israel, Macedonia or Slovenia.<sup>35</sup> The indicators presented in Table 1 are characterized in detail in the next part of the study.

---

T. Jukić, M. Merlak, *The Use of Social Networking Sites in Public Administration: The Case of Slovenia*, "Electronic Journal of e-Government" 2017, vol. 15, no. 1, pp. 2-18.

<sup>35</sup> T. Jukić, B. Svete, *The Use of...*, pp. 7-22; G. Lappas et al., *Facebook Content Strategies and Citizens' Online Engagement: The Case of Greek Local Governments*, "The Review of Socionetwork

Table 1: Set of Indicators

Group	Indicator	Indicator's value
Character of information included in the analysed posts published on Facebook pages	Purpose of the posts	Calling for participation; Calling for opinion; Information on future events; Information on live events; Information on past events; Service posts; Passive posts
	Spheres of social life included in the posts	Crisis management; Culture; Education; Environmental issues; Healthcare; Order and security; Other; Public infrastructure; Self-government issues; Social issues; Sport; Traffic

However, the method was slightly adjusted to the conditions of Slovak local self-government. The spheres of social life included in the table are based on original and assigned competencies defined by relevant legal norms. The centre of our attention is the character of the information and the content shared by selected group of cities.

The research sample was selected intentionally. The study analyses the official Facebook pages of eight regional cities in Slovakia (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava and Žilina). The selection of cities was determined by the fragmentation of local self-government and the importance of the regional cities in Slovakia. Local self-government is a specific public activity different from the state, which is focused on public issues, has a powerful impact on living standards and serves to promote the democratic values of society.<sup>36</sup> Selected cities (local self-government units) are mostly perceived as initiators of innovative solutions in Slovakia. Besides, the selected regional cities also represent the most populous cities.

The data were collected between 1 January 2016 and 31 December 2020. All data were obtained by analysing the official Facebook pages of regional cities in Slovakia. The obtained information and data were collected manually by examining the

---

Strategies" 2018, vol. 12, pp. 1-20; D. Špaček, *Social Media...*, pp. 199-218; N. Levkov, *How Macedonian...*, pp. 199-210; A. Lev-On, N. Steinfeld, *Social Media...*, pp. 234-261; D. Agostino, *Using Social Media...*, pp. 232-234.

<sup>36</sup> C. Lentner, Sz. Hegedűs, *Local Self-Governments in Hungary: Recent Changes through Central European Lenses*, "Central European Public Administration Review" 2019, vol. 17, no. 2, pp. 51-72; M. Vernarský, *Current State's Attitude Towards Municipal Self-Government in Slovakia*, "Slovak Journal of Political Sciences" 2019, vol. 19, no. 2, pp. 49-74; M. Jesenko, *Territoriálne samoupravljajemyje komplekxy i ich kompetencii v Slovačkoj respublike* [in:] *Kulturnoje mnogoobrazije v obrazovanii*, Sankt-Petersburg 2009, pp. 174-192.

official Facebook pages of a selected group of local self-government units (external desk research). The acquired data were processed by using methods of descriptive statistics. Only one purpose was assigned to each post. Besides, one post might include information about various spheres of social life. Altogether 19,466 posts were analysed, and all of them were checked manually.

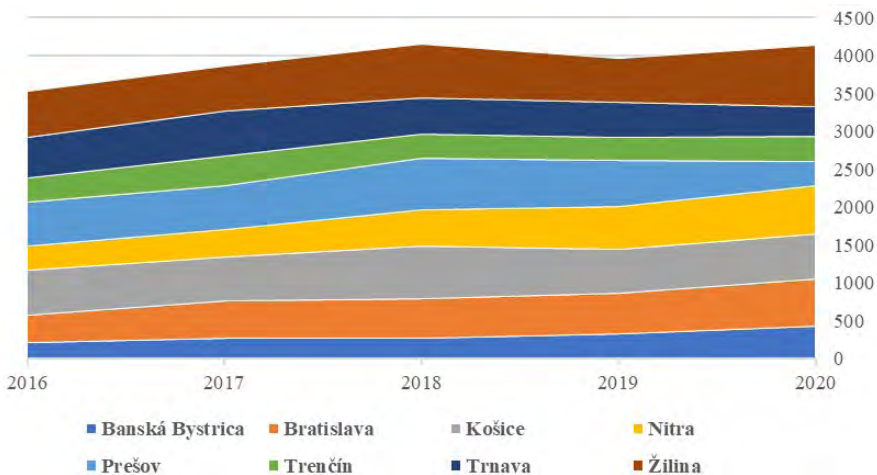
## 4. Results and findings

The paper focuses on the content published on selected official Facebook pages between 2016 and 2020. The analysis was dedicated to the general features of Facebook use, spheres of social life mentioned in published posts, and purpose of the published posts.

### 4.1. Basic features of Facebook use

Basic features of the analysed official Facebook pages of Slovak regional cities represent the introductory part of our research. Information about the number of posts on the analysed Facebook pages during the selected period of five years are presented in Figure 1.

Figure 1: Number of posts (2016-2020)



Source: Author



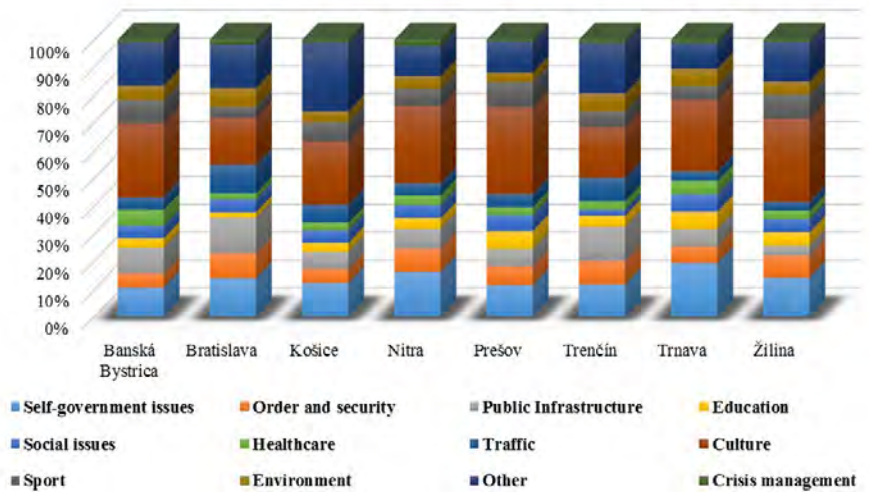
Altogether, 19,466 posts were published by the selected regional cities during the analysed period. The highest number of posts was published in 2018 (4,153 posts). The growing importance of social media activities is confirmed by the 17% growth of posts published from 2016 to 2020. The highest number of posts during the analysed period was published by Žilina (3,301 posts), while the least active was Banská Bystrica (1,520 posts). The official Facebook page of Žilina was the most active page with the highest number of posts published per year (811 posts in 2020).

The number of posts published per year vary between the selected cities. In this sense, we cannot identify an official Facebook page with a stable number of posts published during selected period. A significant drop in the annual number of posts could be identified in the case of Prešov in 2020 (48%).

#### 4.2. Spheres of social life included in the posts

another important part of our research was focused on the spheres of social life mentioned in the posts published by selected cities. Figure 2 includes the occurrence rates of spheres of social life mentioned in the analysed posts.

Figure 2: Spheres of social life included in the posts (2016-2020)



Source: Author

The research revealed that some spheres of social life are not mentioned very often by the selected group of cities. In this sense, we might identify spheres of social life

with an average occurrence rate lower than 10%. Healthcare, education, social issues, environmental issues, traffic information, sport and crisis management are not in the centre of attention of regional cities.

The development of public infrastructure is a complex group of posts (11.66% on average). This specific type of posts is closely connected with the development of the territory and is mostly associated with investments in the reconstruction of properties, the construction of roads, power or water supply, as well as the maintenance of school, healthcare, and cultural facilities. The cities which have shared information about the development of public infrastructure most frequently were Bratislava with 606 posts (23.88%) and Trenčín with 360 posts (21.70%). In these two cities, more than 20% of posts published during the analysed period include information about development of infrastructure.

Order and security are another important sphere addressed in the posts of selected cities (11.04% on average). Posts of this type mostly include information about various security threats, activities of police departments, organized cleaning of the public places, parks and gardens, as well as waste management information.

Self-government issues represent 20.99% of the posts on average. The difference between two cities on opposite sides of the scale is more than 20% (Banská Bystrica 15.39% and Trnava 36.18%). The posts of this type mostly include information about activities of the city's chief administrative office and elected representatives, local taxes, local development or opening hours changes.

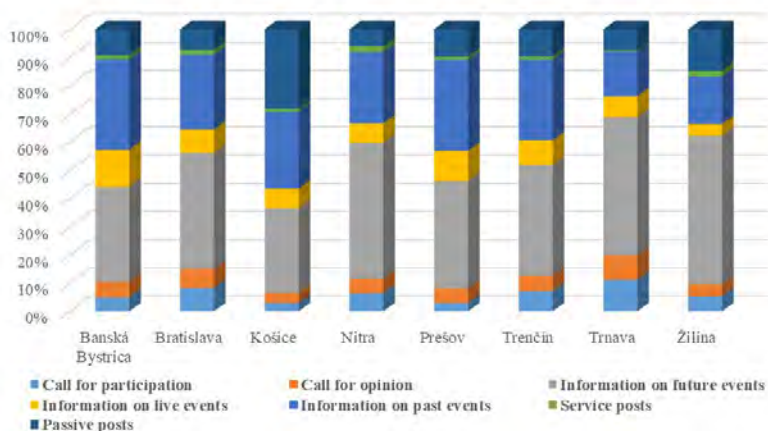
The group of posts called "other posts" is the most inconsistent group. The difference between two cities on opposite sides of the scale is also almost 20% (Nitra 17.81% and Košice 36.12%). Other posts mostly contain passive information, photos without text or a change of the profile photo.

Culture is the most frequently mentioned sphere in the posts of the analysed cities (36.15% on average). The lowest occurrence rate was identified in the case of Bratislava with 815 posts (32.11%) and the highest in Prešov with 1,394 posts (50.27%). This high occurrence rate is caused by the wide range of activities associated with cultural events held by various entities.

### **4.3. Purpose of the posts**

Based on the purpose of the posts published on the official Facebook pages, the activities of the selected cities were divided into seven groups (Figure 3).

Figure 3: The purpose of posts published (2016-2020)



Source: Author

Altogether, 42.06% of posts include information about events, happenings or activities which will take place in a certain city. The highest occurrence rate was identified in three cities (Nitra 48.35%, Trnava 48.97% and Žilina 52.74%). These group of posts mainly include invitations to future cultural, sport, social, educational, and other events. In this sense, information about future events or activities are the most frequently mentioned type of posts.

The posts of the second most frequently mentioned type include information about previous events. These posts represent approximately 25% out of all posts of the selected cities over the five-year period. The highest average values were identified in the cases of Banská Bystrica (32.04%) and Prešov (32.17%), while the lowest occurrence rates were identified in the cases of Trnava (15.78%) and Žilina (16.84%).

The official Facebook pages of the selected regional cities include posts which invite citizens to participate and engage. In average numbers, both types of posts, the ones calling for participation (6.09%) and the ones calling for opinions (5.35%), reached a relatively low occurrence rate.

The posts calling for opinions include requests for surveys and questionnaires, opinions of citizens about realized activities and emotions of citizens associated with the actual or the latest events. The posts calling for citizens' opinions represent between 3% and 8% of all posts. The highest average occurrence rate was identified in the case of Trnava - 8.74%.

The posts calling for participation include information whose aim is to foster active participation of citizens, such as active participation in meetings of city councils, participation and engagement in preparing strategic and long-term documents, applications connected with the participatory budget of the city, invitations to public discussions on key issues. The posts calling for participation vary between 4% and 8% in the most cases. Trnava paid the highest attention to active participation of citizens, and in this sense, 11.17% of the published posts try to foster active participation of citizens.

The last two types of posts are not connected with the expected activity of citizens. Service posts represent a minimal part of the overall number posts with 1.38% on average. This type of posts mostly includes information about the number of fans, change of title photos or any change of the site's propositions. Passive posts as another type represent 12.36% of all the posts of regional cities. The highest occurrence rate was identified in the case of Košice (28.09%) These posts mostly include passive photos with no other description, as well as information about name days or just simple greetings.

## **5. Discussion**

The use of Facebook by public administration still represents a relatively unexplored field of study, and possible negative aspects have not been examined satisfactorily so far. The question of legitimacy is raised automatically when we talk about these new platforms. The exclusivity of social media use at the expense of other communication channels is dangerous and nondemocratic in our opinion. Social media need to be perceived as complementary communication channels. However, there is no doubt that the importance of social media will grow in the coming years.

Regarding the significance of information technologies, the implementation of social media might help to improve the qualitative aspects of the contemporary concept of governance and e-communication. Summing up, social media should be characterized as a new platform for communication between public administration and citizens. We might argue that according to this fact, the official Facebook pages are a stabile part of cities' images. This statement was confirmed not only by the theoretical introduction, but also by the presented results. The number of posts and the intensity of use have grown during the analysed period, what was confirmed by the 17% growth of posts published from 2016 to 2020.

We might argue that posts of the analysed cities contain information about various types of spheres. According to content analysis, culture, other posts and self-government issues were the most frequently mentioned spheres of social life in the conditions of the selected regional cities in Slovakia. Besides, important part of social media activities of Slovak regional cities relates to sharing information about order and security and reports about the development of public infrastructure represent. Cities should publish information which is perceived as important and attractive from the perspective of citizens. These spheres of social life should be assessed as the spheres which citizens are identified with.

Our research revealed that culture is the most frequently mentioned sphere of social life in selected regional cities (36.15% on average). The analysis of the Slovenian municipalities also confirmed that culture is the most mentioned sphere with 44% out of all posts.<sup>37</sup> Other posts represent part of shared content, which is the second most frequent segment both in Slovak regional cities and Slovenian municipalities.

The quality of information is one part of the success, which must be complemented by an adequate purpose. According to our research, we might say that two types of posts reach higher occurrence rates than all other types of posts. The highest occurrence was identified in the type of posts with a strictly informational character. The research revealed that the dominant part of posts aims to inform citizens about future and past events and happenings.

According to our research, the content published by regional cities is mostly informational, because 74.92% of posts just inform citizens about future, present or past events. In Slovenia, 57% of posts include just informational content, while only 0.41% of posts call for citizen participation.<sup>38</sup> It was also confirmed by the research on Facebook activities of Greek municipalities that the most frequently utilized strategies are not those that were found as the most engaging.<sup>39</sup> What is more, only 0.80% of posts shared by Czech self-governing regions invite citizens to participate.<sup>40</sup> However, posts calling for opinion or participation of citizens represent 11.44% of all the posts published by Slovak regional cities.

Improving the quality of information and sophistication of the posts' purpose is the first step on the path to involve citizens in the decision-making process, enhance the relationship between public administration and citizens, and improve the quality of public services and quality of life. Social media represent a brand-new communica-

---

<sup>37</sup> T. Jukić, B. Svete, *The Use of...*

<sup>38</sup> *Ibidem.*

<sup>39</sup> G. Lappas et al., *Facebook...*

<sup>40</sup> D. Špaček, *Social Media...*

tion platform between public administration and the public, which is thanks to their interactivity, simplicity, and immediacy, different from the interaction tools used so far.

The benefits of the performed analysis and the defined recommendations should be considered in connection with their limits. The research sample was selected intentionally, and the paper examines the official Facebook pages of eight regional cities. According to this fact, the widening number of organizations could be very useful both for theory and practice. The paper could foster future research. Moreover, the paper concentrates on Slovak cities, but its findings could be inspirational to public administration organizations around the world. In this sense, the international comparison seems to be very attractive. Besides, interesting findings might be revealed by examining specific situations, such as periods before elections, extraordinary situations associated with weather or environmental catastrophes.

## **6. Conclusions**

The use of social media in the sphere of public administration can be recognized as logical reflection of their current importance and attractiveness among individuals in the contemporary society of the 21st century. Sophistication of social media use can be viewed especially in their potential to share information immediately and their ability to create a space for two-way communication between local self-government units and citizens. According to our research, social media activities have mainly informational character in the case of Slovak regional cities. The research revealed that the dominant part of posts aims to inform citizens about future and past events and happenings, while calling for opinions and calling for participation represents a significantly lower part of total posts.

However, the paper tries to be an initial insight into the relatively new aspect of public administration activities on social media. This purpose is very important despite various similar short-term period research published. Public administration is just beginning to create standards and social media policies. In this sense, the widening of informational basis is very important for better sophistication of social media use.

Moreover, social media do not represent the final solution for more effective participation and engagement of citizens in governance and policymaking, but their use offers a strong communication mechanism, which cannot be overlooked by current democratic states governed by the rule of law.

## Bibliography

- Abdelsalam H. M. et al., *Social Media in Egyptian Government Websites: Presence, Usage, and Effectiveness*, "Government Information Quarterly" 2013, vol. 30, no. 4, pp. 406-416, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.020>.
- Agostino D., *Using Social Media to Engage Citizens: A Study of Italian Municipalities*, "Public Relations Review" 2013, vol. 39, no. 3, pp. 232-234, <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2013.02.009>.
- Bonsón E. et al., *Citizens' Engagement on Local Governments' Facebook Sites: An Empirical Analysis: The Impact of Different Media and Content Types in Western Europe*, "Government Information Quarterly" 2015, vol. 32, no. 1, pp. 52-62, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.11.001>.
- Brainard L.A., *Fostering Engagement Through Social Media? The Case of the Washington, DC* [in:] *Social Media for Government: Theory and Practice*, M. Zavattaro, T.A. Bryer (eds), New York 2016, pp. 117-134.
- Bregman S., *Uses of Social Media in Public Transportation: A Synthesis of Transit Practice*, Washington 2012, <https://doi.org/10.17226/14666>.
- Callejo-Gallego J., Agudo-Arroyo Y., *Quantitative and Qualitative Analysis of Spanish State Audience on Facebook and Twitter*, "Profesional De La Informacion" 2019, vol. 28, no. 5, pp. 1-15, <https://doi.org/10.3145/epi.2019.sep.19>.
- Charest F. et al., *Public Relations and Social Media: Deliberate or Creative Strategic Planning*, "Public Relations Review" 2016, vol. 42, no. 4, pp. 530-538, <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2016.03.008>.
- Coombs W. T., *The Value of Communication During a Crisis: Insights from Strategic Communication Research*, "Business Horizons" 2015, vol. 58, no. 2, pp. 141-148, <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2014.10.003>.
- Dimitrijevska-Markoski T., *Exploring Municipal Utilization of Social Media in Performance Measurement and Management*, "Public Administration Issues" 2018, no. 6, Special Issue II, pp. 98-106, <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2018-0-6-98-106>.
- Driss O.B. et al., *From Citizens to Government Policy-Makers: Social Media Data Analysis*, "Government Information Quarterly" 2019, vol. 36, no. 3, pp. 560-570, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.002>.
- Eom J.S. et al., *Can Social Media Increase Government Responsiveness? A Case Study of Seoul, Korea*, "Government Information Quarterly" 2018, vol. 35, no. 1, pp. 109-122, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.10.002>.
- Fyfe T., Crookall P., *Social Media and Public Sector Policy Dilemmas*, Toronto 2010.
- Gao X., Lee J., *E-government Services and Social Media Adoption: Experience of Small Local Governments in Nebraska State*, "Government Information Quarterly" 2017, vol. 34, no. 4, pp. 627-634, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.09.005>.
- Gesuele B., *Municipalities and Facebook Use: Which Key Drivers? Empirical Evidence from Italian Municipalities*, "International Journal of Public Administration" 2016, vol. 39, no. 10, pp. 771-777, <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1034323>.
- Graham M.W. et al., *The Role of Social Media in Local Government Crisis Communications*, "Public Relations Review" 2015, vol. 41, no. 3, pp. 386-394, <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2015.02.001>.

- Hariguna T. et al., *Effect of Social Media Activities to Determinants Public Participate Intention of E-Government*, "Procedia Computer Science" 2019, vol. 161, pp. 233-241, <https://doi.org/10.1016/j.procs.2019.11.119>.
- Hartmann S., *Citizen Relationship Management for Civic Participation: How Smart Cities use 311 to Involve Citizens* [in:] *E-Participation in Smart Cities: Technologies and Models of Governance for Citizen Engagement*, L. Alcaide Muñoz, M.P. Rodríguez Bolívar (eds), Cham 2019, pp. 59-77, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-89474-4\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-89474-4_4).
- Henrique G. et al., *Social Media Use in Local Government: Linkage of Technology, Task, and Organizational Context*, "Government Information Quarterly" 2013, vol. 30, no. 4, pp. 397-405, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.019>.
- Hofmann S. et al., *What Makes Local Governments' Online Communications Successful? Insights from a Multi-Method Analysis of Facebook*, "Government Information Quarterly" 2013, vol. 30, no. 4, pp. 387-396, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.013>.
- Hrdinová J. et al., *Designing Social Media Policy for Government: Eight Essential Elements*, Albany, NY 2010.
- Jesenko M., *Territoriálne samoupravljajemyje kompleksi i ich kompetencii v Slovenskej republike* [in:] *Kulturnoje mnogoobrazije v obrazovanii*, Sankt-Petersburg 2009, pp. 174-192.
- Jukić T., Merlak M., *The Use of Social Networking Sites in Public Administration: The Case of Slovenia*, "Electronic Journal of e-Government" 2017, vol. 15, no. 1, pp. 2-18.
- Jukić T., Svete B., *The Use of Facebook in the Slovenian Local Self-Government: Empirical Evidence*, "Central European Public Administration Review" 2018, vol. 16, no. 2, pp. 7-22, <https://doi.org/10.17573/cepar.2018.2.01>.
- Kawka I., *Bezpieczeństwo informacji w internecie: wybrane aspekty prawne ochrony danych osobowych i prywatności* [in:] *Bezpieczeństwo RP: wczoraj i dziś: studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, M. Śliwa, A. Żebrowski, R. Kłaczyński (eds), Kraków 2014.
- Kowalik K., *Social Media as a Distribution of Emotions, Not Participation: Polish Exploratory Study in the EU Smart City Communication Context*, "Cities" 2021, vol. 108, 102995, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102995>.
- Laforest R., *Deep and Wide: Citizen Engagement in the Era of Social Media* [in:] *Canadian Public Administration in the 21st Century*, Ch. Conteh, I. Roberge (eds), Boca Raton 2013, pp. 61-78.
- Lappas G. et al., *Facebook Content Strategies and Citizens' Online Engagement: The Case of Greek Local Governments*, "The Review of Socionetwork Strategies" 2018, vol. 12, pp. 1-20, <https://doi.org/10.1007/s12626-018-0017-6>.
- Lee J.K., Choi J., Kim C., Kim Y., *Social Media, Network Heterogeneity, and Opinion Polarization*, "Journal of Communication" 2014, vol. 64, no. 4, pp. 702-722. <https://doi.org/10.1111/jcom.12077>.
- Lee J., Reed B.J., *From Paper to Cloud* [in:] *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future*, M.E. Guy, M.E. Rubin (eds), New York 2015, pp. 158-191.
- Levkov N., *How Macedonian Municipalities Are Using Social Media for Public Communication*, "Annual of Faculty of Economics – Skopje" 2017, vol. 52, no. 1, pp. 199-210, <http://hdl.handle.net/20.500.12188/3525>.
- Lentner C., Hegedűs Sz., *Local Self-Governments in Hungary: Recent Changes through Central European Lenses*, "Central European Public Administration Review" 2019, vol. 17, no. 2, pp. 51-72.



- Lev-On A., Steinfeld N., *Social Media and the City: Analyzing Conversations in Municipal Facebook Pages* [in:] *Social Media and Local Governments. Public Administration and Information Technology*, M.Z. Sobaci (ed.), Cham 2015, pp. 234-261, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-17722-9\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-319-17722-9_13).
- McNutt J., *Advocacy Organizations and the Organizational Digital Divide*, "Currents: Scholarship in the Human Services" 2008, vol. 7, no. 2, pp. 1-16.
- Mergel I., Greeves B., *Social Media in the Public Sector Field Guide: Designing and Implementing Strategies and Policies*, San Francisco 2012.
- Miller A., *Cultural Barriers to Organizational Social Media Adoption* [in:] *Social Knowledge: Using Social Media to Know what You Know*, J.P. Girard, J.L. Girard (eds), Hershey 2011, pp. 96-114, <https://doi.org/10.4018/978-1-60960-203-1.ch006>.
- Mišňová K., *Moral Aspects of the Security of Individuals in the Hyper-connected Society* [in:] *Security Forum 2020 – 13th Annual International Scientific Conference February 12th–13th, 2020 at Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia, Conference Proceedings*, J. Ušiak, D. Kollár (eds), Banská Bystrica 2020, pp. 179-191.
- Murray Svidroňová M. et al., *Can Social Media Be a Tool for Participatory Governance in Slovak Municipalities?*, "NISPACE Journal of Public Administration and Policy" 2018, vol. 11, no. 2, pp. 81-101, <https://doi.org/10.2478/nispa-2018-0014>.
- Picazo-Vela S. et al., *Understanding Risks, Benefits, and Strategic Alternatives of Social Media Applications in the Public Sector*, "Government Information Quarterly" 2012, vol. 29, no. 4, pp. 504-511, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.07.002>.
- Preston J., Stelter B., *In Crisis, Public Officials Embrace Social Media*, nytimes.com, <https://www.nytimes.com/2012/11/02/technology/in-crisis-public-officials-embrace-social-media.html>.
- Ručinská, S., Fečko M., *eGovernment and Digitalization in the Slovak Republic – Current Development and Political Strategies* [in:] *Central and Eastern European eDem and eGov Days. 5-8 mai 2021, Budapest*, T. Hemker et al. (eds), Vienna 2021, pp. 251-262, <http://dx.doi.org/10.24989/ocg.v341.18>.
- Saroj A., Pal S., *Use of Social Media in Crisis Management: A Survey*, "International Journal of Disaster Risk Reduction" 2020, vol. 48, 101584, <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101584>.
- Shark A.R., *Technology and Public Management*, New York 2015, <https://doi.org/10.4324/9781315723372>.
- Siena O. et al., *Facebook's use by Local Governments to Promote Accountability with Social Participation*, "Revista de Direito da Cidade" 2019, vol. 11, no. 3, pp. 584-616, <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.43707>.
- Sihi D., *Friending and Funding Through Facebook: Social Media Use of Regional Nonprofit Organizations* [in:] *Innovative Perspectives on Public Administration in the Digital Age*, A.P. Manoharan, J. McQuiston (eds), Hershey, PA 2018, <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-5966-5.ch014>.
- Silva P. et al., *The Good, the Bad and the Ugly: Three Faces of Social Media Usage by Local Governments*, "Government Information Quarterly" 2019, vol. 36, no. 3, pp. 469-479, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.006>.
- Śliwa R., *Proces regulacji unijnych w świetle traktatu z Lizbony a istota koncepcji narzędzia Oceny Wpływu*, "Politeja" 2018, vol. 15, no. 54, pp. 301-311, <https://doi.org/10.12797/Politeja.15.2018.54.20>.

- Smith B.G. et al., *Social Media Dialogues in a Crisis: A Mixed-Methods Approach to Identifying Publics on Social Media*, "Public Relations Review" 2018, vol. 44, no. 4, pp. 562-573, <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2018.07.005>.
- Snead T.J., *Social Media Use in the U.S. Executive Branch*, "Government Information Quarterly" 2013, vol. 30, no. 1, pp. 56-63, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.09.001>.
- Sobaci M.Z., *Social Media and Local Governments: An Overview* [in:] *Social Media and Local Governments. Public Administration and Information Technology*, M.Z. Sobaci (ed.), Cham 2016, pp. 3-21, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-17722-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-17722-9_1).
- Špaček D., *Social Media Use in Public Administration: The Case of Facebook Use by Czech Regions*, "NISPAcee Journal of Public Administration and Policy" 2018, vol. 11, no. 2, pp. 199-218, <https://doi.org/10.2478/nispa-2018-0019>.
- Stamati T. et al., *Social Media for Openness and Accountability in the Public Sector: Cases in the Greek Context*, "Government Information Quarterly" 2015, vol. 32, no. 1, pp. 12-29, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.11.004>.
- Sutton J. et al., *Backchannels on the Front Lines: Emergent Uses of Social Media in the 2007, Proceedings from the 5th International ISCRAM Conference Southern California Wildfires*, Washington, DC 2008.
- Todisco L. et al., *Exploring Social Media Usage in the Public Sector: Public Employees' Perceptions of ICT's Usefulness in Delivering Value Added*, "Socio-Economic Planning Sciences" 2021, vol. 73, 100858, <https://doi.org/10.1016/j.seps.2020.100858>.
- Toscano J.P., *Social Media and Public Participation: Opportunities, Barriers and a New Framework* [in:] *Handbook of Research on Citizen Engagement and Public Participation in the Era of New Media*, M. Adria, Y. Mao (eds), Hershey 2017, pp. 73-89, <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-1081-9.ch005>.
- Valenzuela S. et al., *The Social Media Basis of Youth Protest Behavior: The Case of Chile*, "Journal of Communication" 2012, vol. 62, no. 2, pp. 299-314, <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2012.01635.x>.
- Vernarský M., *Current State's Attitude Towards Municipal Self-Government in Slovakia*, "Slovak Journal of Political Sciences" 2019, vol. 19, no. 2, pp. 49-74, <https://doi.org/10.34135/sjps.190203>.
- Warren M. A. et al., *Social Media Effects on Fostering Online Civic Engagement and Building Citizen Trust and Trust in Institutions*, "Government Information Quarterly" 2014, vol. 31, no. 2, pp. 291-301, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.11.007>.
- Wukich C., Mergel, I., *Reusing Social Media Information in Government*, "Government Information Quarterly" 2016, vol. 33, no. 2, pp. 305-312, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.01.011>.
- Zavattaro S.M., Sementelli J., *A Critical Examination of Social Media Adoption in Government: Introducing Omnipresence*, "Government Information Quarterly" 2014, vol. 31, no. 2, pp. 257-264, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.007>.
- Župová E., *Sociologické aspekty verejnej správy*, Košice 2019.

## INDEKS OSOBOWY

- Abdelsalam Hisham 320  
Abramson Harold (Hal) 233, 274  
Abujubbeh Mohammad 97  
Adamiak Barbara 55-57  
Adria Marco 318  
Agostino Deborah 321, 323, 325  
Agudo Arroyo Yolanda 323  
Alcaide Muñoz Laura 319  
Alemanno Alberto 129  
Alfa Attahiru Sule 92  
Al-Turjman F. 97  
Angelidou Margarita 116  
Anil Sieben 129  
Anthopoulos Leonidas G. 93  
Antolak-Szymański Katarzyna 227  
App Michael 257  
Apter Itai 9, 274  
Arrowsmith Sue 153, 155, 160  
Auer Andres 136-137
- Badidi Elarbi 92  
Bagińska Ewa 235  
Balcerowicz Leszek 225  
Banaszczyk Zbigniew 222  
Barcevičius Egidijus 15  
Barcz Jan 136, 138  
Bar-Siman-Tov Ittai 271  
Barta Paweł 20  
Bartoszewicz Mateusz 204  
Baume Maia de la 279  
Beaumont Jacques 307  
Bednarczyk Robert 191  
Benedek W. 289  
Berebka Jadwiga 94  
Bergeron Louis 308
- Besson Samantha 271  
Będkowski Jacek 188  
Bianchi Andrea 272  
Bickerstaf Roger 155  
Biernat Stanisław 131  
Blokker Niels 272  
Błaś Adam 17  
Błażewski Maciej 189-190  
Błędowski Piotr 208  
Błocka-Sowińska Małgorzata 208  
Bobek Michał 137-138  
Bogucki Stanisław 59  
Bohdan Anna 115, 247  
Bojda Krzysztof 117  
Bonger Willem 297  
Bonsón Enrique 323  
Booth Charles 300  
Borkowski Janusz 55-56  
Borodako Krzysztof 94  
Bosek Leszek 16  
Bošković M. 298  
Bouhend Abdellah 15  
Bourreau Marc 104  
Boyle Alan 272, 280  
Bożanić M. 301-302  
Božić D. 302  
Brabham Darren C. 132  
Bradaš S. 303  
Brainard Lori 320  
Branković Đundić M. 301-302  
Bregman Susan 318  
Brożek Bartosz 173  
Bryer Thomas A. 320  
Brzeziński Bogumił 207  
Buko Jacek 245

- Burchard Hans von der 278  
Burdeau François 307-308  
Butler Luke 117  
Bygrave Lee A. 20
- Callejo Gallego Manuel Javier 323  
Cameron Kim S. 235  
Campbell Liz 72, 75  
Caranta Roberto 148  
Carter Jimmy 170  
Celińska-Grzegorzczuk Katarzyna 257  
Cellary Wojciech 189  
Chaba Dawid 115  
Chandler Daniel 129  
Charest Francine 318  
Chaussinand-Nogaret Guy 308  
Chłopecki Aleksander 38  
Choppali Uma 93  
Chourabi Hafedh 92, 94  
Chrisidu-Budnik Agnieszka 117  
Chróścielewski Wojciech 55  
Cirone Enza 143  
Closa Carlos 130  
Codagnone Cristiano 15  
Cogan Jacob Katz 271-272  
Cohen Lawrence E. 299  
Coleman Stephen 127  
Conradi Mike 106  
Conteh Charles 321  
Coombs W. Timothy 320  
Cooter Robert 168  
Costa-Lascoux Jacqueline 306  
Couldry Nick 124  
Cravero Carol 148  
Crew Michael 169  
Crookall Paul 321  
Cuesta-Lopez Victor 136  
Curtin Deirdre 131  
Czapska Janina 226  
Czarnik Zbigniew 247  
Czernik Agnieszka 217  
Czubik Paweł 59-60
- Da Silva Michael 271  
Daniel Paweł 51, 55  
Darowska-Szczepanek Katarzyna 204
- Dauter Bogusław 62  
Dauter-Kozłowska Agnieszka 223  
Davidson Paul 167  
Dąbrowska Anna 189  
Dąbrowski Łukasz Dawid 58-59  
Deighton-Smith Rex 169  
Demczuk Agnieszka 239  
Detterbeck Steffen 257  
Deun Raymond le 311  
Dijk Jan A.G.M. van 133  
Dimitrijević Predrag 291  
Dimitrijevska-Markoski Tamara 319  
Dimitrov Radoslav S. 280  
Docksey Christopher 20  
Dolecki Henryk 58  
Donk Wim van de 133  
Dougan Michael 136  
Douki Caroline 308  
Driss Olfa Belkahla 318  
Dudzik Sławomir 8-9  
Dunleavy Patrick 115  
Durkheim Emil 297  
Dutoit Xavier 132  
Działocha K. 218
- Eom Seok-Jin 319  
Erbacci Angelo 169  
Erbguth Wilfried 257  
Erlingsson Gissur Ó. 123  
Esty Daniel C. 272
- Fajgielski Paweł 20  
Fečko Miroslav 317  
Fedorowicz Magdalena 9, 32, 36  
Feichtner Isabel 272  
Felson Marcus 299  
Florczak-Wątor Monika 15, 17  
Ford Gerald 170  
Fundowicz Sławomir 257  
Fyfe Toby 321
- Gajewska Małgorzata 95  
Gajewski Dominik 205  
Gao Xian 318  
Garlicki Leszek 17  
Gesuele Benedetta 323

- Giddens Anthony 296  
Gil-Garcia J. Ramon 116  
Gilmour P. M. 72  
Ginzberg Elli 300  
Girard JoAnn L. 319  
Girard John P. 319  
Glasberg Alexandre 307  
Glumińska-Pawlic Jadwiga 211, 216  
Głuchowski Jan 206  
Gmurzyńska Ewa 223, 234  
Godlewski Mariusz 9  
Golec Marek 214  
Gołębiowska Marlena 204  
Gorman Lyn 204  
Gosciny René 308  
Góra Ignacy 248, 251  
Gracz Leszek 229, 233  
Graczyk Bronisław 51, 56  
Graham Melissa W. 318  
Graycar Adam 280  
Greeves Bill 321  
Greubel Johannes 279  
Grodzka Dorota 242  
Gross Stuart G. 271  
Groß Thomas 256  
Grüne-Yanoff Till 167  
Grynfelder Joanna 71  
Grzybowski Tomasz 9, 208, 217  
Guilao Garné 306  
Guillon Claude 306  
Guo B. 94  
Gutiérrez-Fons José A. 130-131  
Guy Mary E. 319
- Hacia Marta 190  
Hale Chris 297-299  
Halonen Kirsi-Maria 148  
Hamaguchi Kazuko 93  
Hariguna Taqwa 320  
Hartmann Sarah 319  
Hauser Roman 16-17, 62, 257  
Hegedűs Szilárd 325  
Hemker Thomas 317  
Hennen Leonhard 129, 131, 133  
Hentig Hans von 299-300  
Herszenhorn David M. 278
- Herzog F. 72, 83  
Heuberger Moritz 115  
Hirschi Trevor 298-299  
Hoernig Steffen 104  
Hofmann Sara 321  
Horyza Joanna 137  
Huot-Pleuroux Paul 306  
Hurd Ian 271
- Ignjatović Đ. 297-298  
Ileš M. 301-302  
Imširović A. 300  
Ivic Sanja 134
- Jabłońska-Bonca Jolanta 233  
Jabłoński Mariusz 18  
Jagielska M. 62  
Jan Paweł II, papież 313  
Janoś-Kresło Mirosława 189  
Jansson Gabriella 115, 123  
Jarosz Adam J. 9  
Jasić S. 295  
Jaśkowska Małgorzata 51  
Jesenko Michal 325  
Jędrzejewski Tomasz 257, 260  
Jimenez Jesus A. 96  
Johnstone Ian 271  
Joutsen Matti 280  
Joyner Christopher C. 272  
Jukić Tina 323-324, 331  
Jurek Łukasz 188
- Kabat Andrzej 62  
Kaliński Maciej 222  
Kalisz Anna 223  
Kanevskaia Olia 272  
Kapica Wojciech 71-73, 76, 78, 80, 82  
Kasprzyk Beata 188  
Kauffmann Céline 167, 169  
Kawecki Maciej 20  
Kawka Inga 8-9, 317  
Keene Edward 280  
Kingsbury Benedict 271  
Kleer Jerzy 204  
Klimiuk Wiktor 217  
Klomfaß Ralf 257

- Kłaczyński Robert 318  
Kmieciak Zbigniew 55, 259  
Kneurer Marianne 131  
Knobel Andres 79  
Knysiak-Molczyk Hanna 195  
Knysiak-Sudyka Hanna 62, 64  
Koch Andrzej 222  
Kochenov Dimitry 130  
Kocot-Łaszczycza Agnieszka 224, 226  
Kollár Dávid 323  
Komninos Nicos 116  
Konstantinović-Vilić S. 294-295  
Kopyściańska Katarzyna 206  
Korenik Alicja 93  
Kostić Miomira P. 9, 294-295  
Kotow Sebastian 233  
Kotschy W. 20  
Kougianos Elias 93  
Koutitas George 96  
Kowal Anna 207  
Kowalczyk Elżbieta 233  
Kowalik Krzysztof 317  
Krisch Nico 271  
Kuhlmann Sabine 115  
Kukulski Ziemowit 206  
Kuner Christopher 20  
Kurczewska Urszula 208  
Kurzac Małgorzata 206  
Kuzionko-Ochrymiuk Ewa 189, 246  
Kwiatak Błażej 54, 259  
Kwiatkowska Ewa M. 96
- Laforest Rachel 321  
Lai Luigi 38  
Lamarche-Vadel Gaëtane 310  
Lappas Georgios 324, 331  
Larson James F. 93  
Lasiński-Sulecki Krzysztof 207  
Layne Karen 121  
Leal-Arcas Rafael 278  
Lee J.K. 317  
Lee Jooho 318-319  
Lee Jungwoo 121  
Lemoine Joseph 172  
Lenaerts Koen 130-131  
Lentner Csaba 325
- Levi Michael 75  
Levit Janet Koven 272  
Levkov Nikola 323, 325  
Lev-On Azi 318, 323, 325  
Lewaszkievicz-Petrykowska Biruta 222  
Lichota Wojciech 207  
Liedekerke Marie-Gabrielle de 167  
Lindgren Ida 115  
Lironi Elisa 129, 132  
Litwiński Paweł 20  
Lomas N. 279
- Łaszczycza Grzegorz 58, 224, 226
- Machiavelli Niccolò 218  
Macura R. 302  
Maćkowiak J. 261  
Maheswaran Muthucumar 92  
Malasek Jacek 117  
Małecka Elżbieta 9  
Manoharan Aroon P. 318  
Mao Yuping 318  
Markuš R. 302  
Marsh Ian 299  
Marti Jose Luis 271  
Martinez-Moyano Ignacio J. 116  
Martini Jerzy 206  
Martysz Czesław 56  
Mason Stephen 52  
Mastenbroek Ellen 132  
Masternak Marian 257, 260  
Maśniak Leszek 96  
Maurer Hartmut 257  
Mącik Radosław 96  
McCall-Smith Kasey 272, 280  
McClellan Stan 96  
McCrudden Christopher 271  
McGarry Brian 280  
McKay Henry 298  
McLean David 204  
McQuiston James 318  
Mednis Arwid 18  
Menard Claude 168  
Mengès-Le Pape Christine 9  
Mengozi Paolo 137  
Mergel Ines 317, 321

- Merlak Manca 324  
Merton Robert 297  
Miczka Tadeusz 233  
Mielczarek-Mikołajów Justyna 117, 123  
Mikuła Paweł 210-211, 216  
Miller Andrew 319  
Milutinović M. 296  
Miłosz Czesław 307  
Miňová Katarína 322-323  
Miruć A. 261  
Misuraca Gianluca 15  
Miśtał Kamil 226  
Mital' Ondrej 9  
Mnookin Robert H. 233  
Mohanty Saraju P. 93  
Morawski Wojciech 207  
Morek Rafał 223  
Morrall John F. 172  
Moss Giles 127  
Muchnik Coral Henig 274  
Mulawa Marta 188  
Munday Rod 129  
Murphy Sean D. 271  
Murray Svidroňová Mária 323
- Naęcz Daria 54  
Napoleon I, cesarz Francuzów 307  
Naru Faisal 170  
Nawrot Bogumiła 235  
Nerka Arleta 18, 20  
Nicolas Corentin 311  
Niczyporuk Janusz 257  
Niedźwiedz Monika 9, 55-56, 58-59, 61-62, 64  
Nielsen Rasmus Ø. 142  
Niewiadomski Zygmunt 16-17, 193, 257  
Nieżgódka-Medek Małgorzata 62  
Nikolić-Ristanović V. 295  
Nikolova M. 289  
Nixon Richard 170  
Niżnik-Dobosz Iwona 256  
Noiriel Gérard 306  
Nuzzo Beata 161  
Nykiel Włodzimierz 206  
Ogonowska Anna 242  
Ogrysko Nicole 273  
Oh Myung 93  
Olejniczak Adam  
Olejniczak-Szałowska Ewa 16-17  
Oleksiuk Szymon 117  
Oniszczyk Dorota 245  
Organ James 129
- Pal Sukomal 321  
Palombella Gianluigi 130  
Pantović J. 303  
Papadopoulou Lina 129  
Papaj Tomasz 188  
Papińska-Kacperek Joanna 242  
Parker David 169  
Pascual Julia 311  
Pawlik Andrzej 245  
Paz Alexander 117  
Pel Machteld 233  
Peppet Scott R. 233  
Perdał Robert 115  
Pernice Ingolf 129, 133  
Perović K. 295  
Peters Anne 272  
Petovar K. 303  
Piątek Stanisław 101-102  
Picazo-Vela Sergio 319  
Pierri Paola 132  
Pietrasz Piotr 257  
Piotrowski Ryszard 17  
Plant David W. 233  
Plas H. 151  
Popęda Piotr 93  
Posłuszny Jerzy 247  
Posner Eric 271  
Prażat Ewa 153  
Preston Jennifer 320  
Przedzińska Justyna 117  
Przybysz Piotr 261  
Przywora Bogusław 188
- Quinn Robert E. 235
- Radwanowicz Joanna 257  
Rafalski Marcin 245  
Rasmussen Uwe 52

- Rączka Piotr 257, 260  
Reagan Ronald 170  
Reddy Gade Nikhita 97  
Reddy Gade Nishanth 97  
Reed B.J. 319  
Reid Sue Titus 299  
Renda Andrea 174  
Reuter Peter 75  
Richardson J. 95  
Roberge Ian 321  
Rodríguez Bolívar Manuel Pedro 319  
Romito Angela Maria 131  
Ronchi Alfredo M. 129  
Rubin Marilyn M. 319  
Ručinská Silvia 317  
Ruczkowski Piotr 9, 256  
Rylski P. 58  
Rześny-Cieplińska Jagna 117
- Sadza Agata 204  
Safjan Marek 16  
Sakowska-Baryła Marlena 18, 20  
Sanchez-Graells Albert 148  
Saroj Anita 321  
Sawicki Stefan 59  
Schelling Thomas C. 225  
Schiappa Marlène 307  
Schnabel Timothy 280  
Schütze Robert 130  
Sementelli Arthur J. 322  
Seweryn Renata 94  
Shabbir Anjum 143  
Shark Alan R. 322  
Shaw Clifford R. 298  
Shirley Mary M. 168  
Siems Mathias 204  
Siena Osmar 318  
Sihl Debika 318  
Sikora Alicja 9, 140  
Sikora-Fernandez Dorota 116  
Silva Patrícia 318  
Síthigh Daithí Mac 204  
Skoczylas Andrzej 257, 260-261  
Skóra A. 261  
Słupińska Kamila 229, 233  
Smęda Patryk 214
- Smith Brian G. 320  
Snead John T. 322  
Snellen Ig 133  
Sobaci Mehmet Zahid 319  
Sołtys Agnieszka 215  
Sołtysińska Aleksandra 9, 149, 155, 157, 160  
Spiller Pablo T. 168  
Stahl Małgorzata 16-17  
Stamati Teta 319  
Stanisławski Tadeusz 188  
Stawasz Danuta 116  
Stawiński Janusz 225  
Steinfeld Nili 318, 323, 325  
Stelmach Jerzy 173  
Stelter Brian 320  
Sterniczuk M. 212  
Stewart Richard B. 271  
Strojny Mariusz 205  
Strzelec Dariusz 55  
Sullivan Laura 132  
Supernat Jerzy 257  
Svete Blaž 323-324, 331  
Szelaż-Dylewski Maksymilian 226  
Szewc Tomasz 239-240  
Szostak Ryszard 152, 161  
Szostek Dariusz 31  
Szpor Andrzej 223-225  
Szpor Grażyna 56  
Szpunar Adam 222  
Szulc Damian 9  
Szymanek Violetta 245  
Szyszka G. 188
- Špaček David 323, 325, 331
- Śledziwska Katarzyna 242  
Śleszyńska-Świdorska Anna 246  
Śliwa Michał 318  
Śliwa Renata 9, 317  
Śliwczyński B. 188  
Świerczyński Marek 38
- Tabernacka Małgorzata 223-224, 226, 228  
Talago-Sławoj Hanna 149  
Tallberg Jonas 271  
Tarno Jan 55



- Taylor M. 95  
Thaens Marcel 133  
Thibaudeau Antoine-Clair 307  
Thomas Dorothy 300  
Todisco Lucio 319  
Tomaszewicz Agnieszka 245  
Tommasi Mariano 168  
Tonry Michael 75  
Toscano James Patrick 318  
Trela Marcin 248  
Tridimas Takis 130  
Trzciński Janusz 218  
Tuleja Piotr 15-16  
Tulumello Andrew S. 233  
Turner Seth 271  
Tyszkiewicz Rafał 232
- Uderzo Albert 308  
Ugander Reddy G.J. 97  
Ulen Thomas 168  
Ušiak Jaroslav 323  
Utrilla Dolores 143
- Valenzuela Sebastián 320  
Van der Does de Willebois Emile 75  
Van der Merwe Theo 71-72, 79, 82  
Vass Peter 169, 172  
Vernarský Martin 325  
Verreault-Julien Philippe 167  
Vial Gregory 112  
Villalpando Santiago 271  
Vogelsang Ingo 107  
Vogiatzis Nikos 138
- Wach-Kloskowska Małgorzata 117  
Waele Henri de 132  
Walden Ian 102  
Wang Z. 94  
Wangen Gérold de 307  
Warren Anne Marie 320  
Warwick Ken 170  
Wassilew Aleksander 242  
Weiler Joseph H.H. 129, 133  
Welle Klaus 280-281  
Wettlaufer Arno 257
- Wheaton Sarah 279  
Wierzbicki Andrzej P. 188  
Wierzbicki Jarosław 218  
Wierzbowski Marek 62, 256  
Wiktorowska A. 62  
Wilbrandt-Gotowicz Martyna 226  
Wild Mikołaj 17  
Wilk Sławomir 116  
Williams Idongesit 129  
Wiśniewski Tadeusz 58  
Wojsyk Kajetan 56  
Woś Tadeusz 62  
Woźniak Michał Gabriel 188  
Wódkowski Arkadiusz 189  
Wróbel Andrzej 16-17, 51, 257  
Wróblewski Janusz 218  
Wukich Clayton 317  
Wygoda Krzysztof 18  
Wyrzykowski Mirosław 16
- Yigitcanlar Tan 117
- Zalasińska Katarzyna 62  
Zaleska Małgorzata 208  
Zalewska-Bochenko Agnieszka 122  
Załuski Wojciech 173  
Zamora Stephen 280  
Zavattaro Staci M. 320, 322  
Zdunek Adam 207, 209  
Zeidler Kamil 233  
Zhang D. 94  
Ziemba Ewa 188  
Ziemski Krystian 16  
Zienkiewicz Adam 222  
Zięba Damian 242  
Zimmermann Jan 15  
Ziółkowska Katarzyna 256  
Ziółkowski Michał 16  
Zou Yang 96  
Zuboff Shoshana 205
- Župová Eliška 322
- Żebrowski Andrzej 318  
Żukowski Ludwik 247

Książka powstała w ramach realizowanego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego i koordynowanego przez prof. Sławomira Dudzika i dr hab. Inge Kawkę projektu Jean Monnet Module pt. „E-administracja – europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”.

Zebrane w monografii artykuły naukowe dotyczą szerokiego spektrum zagadnień związanych z cyfrową transformacją administracji publicznej w Europie. Pierwsza część książki została poświęcona analizie e-administracji z perspektywy prawa europejskiego. Następnie cyfryzację administracji przedstawiono jako katalizator transformacji administracji otwartej, odpowiedzialnej i świadczącej e-usługi dla obywateli. Książka ukazuje również wpływ digitalizacji na funkcjonowanie polskiej administracji publicznej. Ostatnia część opracowania dotyczy e-administracji jako czynnika zwiększającego potencjał administracji w państwach członkowskich UE i państwach stowarzyszonych oraz na szczeblu międzynarodowym.

Monografia adresowana jest do badaczy zajmujących się administracją, prawem administracyjnym i europejskim, praktyków: sędziów, prokuratorów, urzędników państwowych, adwokatów i radców prawnych oraz studentów i doktorantów prawa, administracji i ekonomii. Mamy nadzieję, że publikacja poszerzy wiedzę na temat cyfryzacji administracji w Polsce i Europie oraz zachęci do dalszych studiów w tej dziedzinie.



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-673-9



9 788381 386739