

Przyjazna administracja elektroniczna

Wstęp

Administracja jest przyjazna obywatelom, gdy działa sprawnie, realizując jednostkowe i grupowe potrzeby obywateli, zapewniając im korzystanie z praw i wolności obywatelskich.

Skuteczna i przyjazna administracja publiczna jest warunkiem sprawnego państwa. Partnerska relacja między obywatelem a administracją publiczną przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i budowania zaufania jednostek do organów władzy publicznej. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie stosunek przedstawicieli władzy publicznej do jednostki, ale i ogółu społeczeństwa¹. O właściwym funkcjonowaniu państwa decydują bowiem osoby wykonujące funkcje publiczne. Dlatego powinny one kierować się takimi przymiotami, jak rzetelność, zawodowość, bezstronność, skuteczność, celowość oraz życzliwość, które odpowiadają szeroko pojętej służbie publicznej². Należy też podkreślić związek zaufania z wiarygodnością, która jest oczekiwana od administracji publicznej i stanowi pożądaną cechę u osób działających w jej imieniu³.

Świadomi tego obywatele stawiają administracji publicznej coraz wyższe wymagania⁴. Dotyczą one zwłaszcza szybkiego i zgodnego z prawem załatwiania

* Dr hab. Joanna Smarż, prof. Uniwersytetu Radomskiego im. K. Pułaskiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji; radca prawny; ORCID: [0000-0002-2450-8162](https://orcid.org/0000-0002-2450-8162).

** Dr Paweł Śwital, adiunkt, Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji; ORCID: [0000-0002-7404-5143](https://orcid.org/0000-0002-7404-5143).

¹ N. Czechowski, *Wartości i zasady prawa administracyjnego w służbie ochrony jednostki*, „Internetowy Przegląd Nauk o Administracji” 2018, nr 1 (1), s. 108.

² M. Karpiuk, *Państwo sprawne, skuteczne i przyjazne obywatelom*, „Problemy Prawa i Administracji” 2011, nr 1, s. 7.

³ M. Giełda, *Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałeczka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 40.

⁴ Należy je poprzedzić ustaleniem oczekiwań, aby móc ocenić jakość wykonywanych działań i usług – por. D. Fleszer, *Jakość usług administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2011, nr 2, s. 65.

spraw, racjonalności i jawności w zakresie podejmowanych działań, przejrzystości procedur, bezstronności oraz przyjaznej i profesjonalnej obsługi⁵. Obecnie ocenie obywateli podlega bowiem nie tylko realizacja zadań, ale też skuteczność i szybkość załatwiania spraw przy wykorzystywaniu dostępnych narzędzi cyfrowych, co wpływa na ułatwienie kontaktu obywatela z urzędem.

Celem artykułu jest analiza wpływu wykorzystywania wybranych narzędzi cyfrowych na postrzeganie administracji w kontekście przyjaznego podejścia do obywatela i załatwianych przez nich spraw. W pracy wykorzystana zostanie metoda teoretycznoprawna oraz dogmatycznoprawna.

1. Cechy przyjaznej administracji

Relacje administracja publiczna–obywatel powinny być oparte na przyjaznym traktowaniu interesanta, który korzysta z usług administracji. Istotne znaczenie ma w tym zakresie sprawność w realizowaniu powierzonych jej zadań⁶. Zadaniem administracji publicznej jest bowiem nie tylko przestrzeganie przepisów, ale również świadome wykorzystywanie możliwości, jakie stwarzają dostępne narzędzia cyfryzacji.

Z punktu widzenia interesu obywatela ważna jest nie tylko treść działań podejmowanych w imieniu państwa przez administrację, lecz także ich forma. Administracja przyjazna obywatelom to administracja działająca sprawnie, korzystająca z narzędzi ułatwiających dostęp do usług publicznych.

Słowo administracja wywodzi się od łacińskiego *administrare*, co oznacza być pomocnym, obsługiwać, zarządzać. Wskazuje to na cel istnienia i działania administracji. Dlatego też formułowane współcześnie definicje administracji publicznej kładą nacisk na jej służebną rolę wobec społeczeństwa. Ma bowiem zajmować się sprawami wspólnoty oraz jej członków. Pełni więc wobec obywatela funkcję służebną, czego wyrazem było m.in. uchwalenie ustawy o służbie cywilnej, która obok Konstytucji RP jest jedynym aktem prawnym, z którego można wywodzić prawo do dobrej administracji.

Przepisy Konstytucji RP formułują katalog podstawowych cech administracji, stanowiąc, że administracja spełnia swoją funkcję, jeżeli realizuje zasadę demokracji oraz dąży do urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej.

⁵ S. Bentkowski, *Zewnętrzna jakość administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2007, nr 2, s. 38.

⁶ T. Frey, *Relacja urząd-obywatel a standardy dobrej administracji*, „Biuletyn RPO Materiały”, nr 58, Warszawa 2007, s. 16.

Według przepisów ustawy zasadniczej administracja powinna być uczciwa, efektywna, sprawna, czyli skuteczna, szybka i tania. Z preambuły do ustawy zasadniczej wynika zaś, że celem jej ustanowienia jest zagwarantowanie praw obywatelskich, a w działaniu instytucji publicznych powinna zapewniać rzetelność i sprawność. Konstytucja RP definiuje też zasadę pomocniczości, która jest niezwykle istotna dla obywatela, gwarantując, że może on domagać się adekwatnego do potrzeb zakresu usług publicznych i ich jakości⁷.

S. Fundowicz jako podstawowe zasady prawa publicznego wymienia: prawdę, sprawiedliwość, dobro i piękno. Następnie z wartości wyrażonych w preambule wyodrębnia obowiązek solidarności, zasadę demokratyczną, zasadę pomocniczości i dialogu społecznego, uzupełniając ten zbiór wartościami prakseologicznymi, tj. celowością, rzetelnością i gospodarnością⁸. Natomiast zdaniem K. Chochowskiego⁹ podstawową wartością, która powinna być uwzględniana przez władzę publiczną, jest godność człowieka jako istoty, z której należy wywodzić istotne cechy państwa, w tym zasadę demokratycznego państwa prawa. W państwie tym obywatel ma wiele praw, w tym prawo do dobrej i przyjaznej administracji.

Istota dobrej administracji wyraża się w zaspokajaniu przez władze publiczne potrzeb obywateli, zaś wyznacznikiem oceny administracji publicznej jest społecznie odczuwalny stopień zaspokojenia tych potrzeb¹⁰. Administracja publiczna musi realizować wiele oczekiwań, których katalog zmienia się w zależności od wielu czynników. Zmienia się bowiem nie tylko administracja, ale też jej funkcje i zakres jej zadań. Rosną rola i znaczenie administracji świadczącej¹¹. Stały jest tylko człowiek, któremu administracja ma służyć. Tak administrację pojmuje m.in. J. Boć, który podkreśla, że zmieniają się „cele administracji, jej zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwałego z wyjątkiem niej samej”¹².

⁷ A. Gołębiowska, B. Zientarski, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] A. Gołębiowska, B. Zientarski (red.), *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2016, s. 18.

⁸ S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane 2007, s. 639 i 652.

⁹ K. Chochowski, *Aksjologia w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 52.

¹⁰ A. Gołębiowska, B. Zientarski, *op. cit.*, s. 11.

¹¹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego (we współpracy z R. Hauserem, K. Nowackim i A. Skoczylasem)*, Warszawa 2004, s. 24.

¹² J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 8.

Katalog oczekiwań i wyzwań stawianych przed administracją wynika z definicji administracji publicznej, których jest wiele. Jak słusznie wskazuje bowiem Z. Niewiadomski, mamy do czynienia z „syndromem uciekającego zjawiska”, ponieważ administracja publiczna nie jest zjawiskiem statycznym, lecz ciągle się zmienia¹³. Zgodnie z definicją formułowaną przez J. Bocia, najczęściej cytowaną w literaturze przedmiotu, „administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”¹⁴. Administrację publiczną definiuje się więc przede wszystkim jako działalność państwa wykonywaną przez określone podmioty publiczne na rzecz obywateli i ich organizacji¹⁵.

Wspomniane potrzeby realizowane są przez administrację publiczną w formie zadań publicznych. Ich realizacji oczekują jednostka oraz społeczeństwo, a z efektami tego działania każdy obywatel ma do czynienia na co dzień¹⁶.

Należy przy tym pamiętać, że administracja publiczna w stosunkach administracyjnoprawnych z obywatelem może działać z elementem władztwa w zakresie rozstrzygania o prawach i obowiązkach jednostki¹⁷. Powinna jednak działać z rozsądnym ograniczeniem ingerencji w sferę praw jednostki¹⁸.

2. Budowanie przyjaznej administracji poprzez jej cyfryzację

Jakość działania administracji jest pochodną jakości działania osób w niej zatrudnionych¹⁹. Dlatego też duży nacisk kładzie się na podkreślenie

¹³ Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2015, s. 3.

¹⁴ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 16.

¹⁵ Jest to przedmiotowo-podmiotowe podejście do administracji publicznej, które charakterystyczne jest np. dla J.S. Langroda – zob. J. Lang, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 17 i n.

¹⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 27.

¹⁷ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7-21.

¹⁸ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 136.

¹⁹ J. Korczak, *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 219.

roli kadr administracji publicznej oraz jej odpowiednie przygotowanie nie tylko do merytorycznego wykonywania zadań publicznych i kształtowania postaw ludzkich²⁰. Ważne jest także wdrażanie pracowników administracji w proces cyfryzacji, w celu ułatwienia dostępu do usług publicznych, poprawy jakości obsługi obywateli oraz zwiększenia efektywności i szybkości działania. Tylko w ten sposób administracja może stać się bardziej przejrzysta, efektywna i szybsza, a w konsekwencji też bardziej przyjazna.

Zmieniająca się nieustannie administracja musi więc dostosowywać się do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Cyfryzacja administracji jest wyzwaniem stawianym przed administracją od dłuższego czasu. Jednak pandemia koronawirusa przyspieszyła transformację cyfrową, zmieniając istotnie model komunikacji i świadczenia usług administracji publicznej. W procesie tym rośnie rola obywateli, którzy mogą sami dokonywać określonych czynności, czyli mogą w tym procesie uczestniczyć²¹.

Wpisuje się to we współczesne pojmowanie administracji publicznej jako „partnera” obywatela, a odejście od władczego działania administracji na rzecz bardziej partnerskich²². Jak słusznie wskazuje J. Korczak, następuje swoiste „cywilizowanie” stosunków administracyjnych, poprzez które rozumie proces odchodzenia od jednostronnych, władczych, opartych na przymusie działań administracji na rzecz relacji opartej na uczestnictwie adresata działań z pełnym poszanowaniem przysługujących mu praw i godności człowieka, oczekującego bardziej humanitarnego podejścia do jego indywidualnej sprawy²³. Tylko taka administracja jest bliska ludziom²⁴.

Jest to szczególnie ważne, gdyż postępowania administracyjne dotyczą codziennych spraw obywateli. Dlatego jakość ich rozstrzygnięć oraz szybkość załatwiania spraw mają istotny wpływ na ocenę systemu administracji publicznej i poziom zaufania jednostek do państwa.

²⁰ J. Korczak, *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, Wrocław, listopad 1997, Wrocław-Poznań 1999, s. 43-56.

²¹ J. Korczak, *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, Częstochowa 2013, s. 11-29.

²² J. Korczak, *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kuty. Z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 157-172.

²³ J. Korczak, *Przyjazny urząd...*, s. 219.

²⁴ S. Fundowicz, *Administracja bliska ludziom i bliska ludzi*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe, 23-25 września 2002 r., Warszawa 2003, s. 256 i n.

Spółeczeństwo stając się coraz bardziej wykształcone oraz świadome swoich praw, domaga się poprawy jakości świadczonych usług oraz unowocześnienia metod i narzędzi działania. Stąd też „nowa administracja” ma być: odbiurokratyzowana, odmiejscowiona, odformalizowana, otwarta, dostępna, transparentna, przejrzysta, jawna, efektywna, sprawna, szybka, interoperacyjna, zintegrowana, kompatybilna, aktywna, wyprzedzająca, użyteczna i przyjazna²⁵. Ma to ułatwić korzystanie z usług administracji publicznej z wykorzystaniem rozwiązań informatycznych. Dlatego też Z. Stempnakowski słusznie cyfrowe urzędy nazywa produktami „na czasie” w administracji publicznej. Jak wskazuje ten autor, stają się one nowym wyzwaniem, bowiem obywatele oczekują uproszczenia sposobu kontaktowania się z urzędem²⁶.

Elektroniczna administracja to nie tylko komunikacja obywatela z urzędem, ale również przekazywanie danych pomiędzy organami, a także wewnątrz urzędu, tak aby zwolnić obywatela z obowiązku dostarczania wymaganych dokumentów²⁷. Jak słusznie wskazuje I. Lipowicz, postęp informatyczny wymusił inny sposób administrowania i relacje między administracją a jednostką²⁸. Niezbędne jest jednak wyposażenie urzędów w odpowiednie systemy informatyczne i teleinformatyczne²⁹. Dla uzyskania dobrej administracji potrzebne są też zmiany w samym funkcjonowaniu administracji³⁰.

Cyfryzacja administracji przynosi wiele korzyści zarówno dla niej samej, jak i dla obywateli. Podstawową korzyścią jest ułatwienie dostępu do usług publicznych. Urząd staje się dostępny dla obywatela całą dobę. W ten sposób eliminuje się m.in. problem udawania się do siedziby urzędu w godzinach jego urzędowania, oczekiwania w kolejce oraz ręcznego wypełniania formularzy³¹. Istotną wartością dodaną jest też skrócenie czasu rozpatrywa-

²⁵ D. Fleszer, *Wokół problematyki e-administracji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. 14/1, s. 125.

²⁶ Z. Stempnakowski, *Administracja elektroniczna*, [w:] A. Szewczyk (red.), *Spółeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, Warszawa 2007, s. 58.

²⁷ G. Sibiga, *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela*, Warszawa 2006, s. 94-95.

²⁸ I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 35 i n.

²⁹ K. Kłosowska, *Ewolucja czynności faktycznych administracji*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 167; D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych”, nr 18 z 5.07.2007 r., s. 2.

³⁰ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, [w:] *Państwo w służbie obywateli, Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, RPO, Warszawa 2005, s. 113 i 122.

³¹ Z. Stempnakowski, *op. cit.*, s. 65.

nia spraw oraz zmniejszenie kosztów działalności administracji w związku z redukcją dokumentów w wersji papierowej. Cyfrowe narzędzia pozwalają także na szybsze i bardziej precyzyjne rozwiązanie problemów zgłaszanych przez obywateli.

3. E-usługi publiczne

Rozważając problematykę dostępności załatwiania spraw w administracji publicznej, zaobserwować możemy proces zmiany formy wykonywania usług publicznych z tradycyjnej na formę elektroniczną. Rozwój usług elektronicznych w Polsce normują przede wszystkim: ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej³², ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych³³.

Trafnie zauważa P. Romaniuk, że wdrażanie e-usług, które odpowiadają na potrzeby zmieniających się wyzwań, stanowią ważny obszar budowy relacji, które łączą obywatela z konkretnym urzędem administracji publicznej³⁴. Wy różnić 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 sposób³⁵. Takie działania związane są z powszechnie znanym pojęciem administracji elektronicznej. Według J. Janowskiego e-administracja

³² Tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1797 ze zm.

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz. U. poz. 2247.

³⁴ P. Romaniuk, *Tradycje i przyszłość administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, „Journal of Modern Science” 2020, t. 1/44, s. 270.

³⁵ A. Jarosz, *Digitalizacja usług publicznych na przykładzie biletów komunikacji miejskiej*, [w:] E. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, Kraków 2022, s. 114.

to otwarty i przyjazny mechanizm zapewniający współdziałanie pracowników różnych szczebli w celu załatwienia indywidulanych spraw interesantów (obywateli i przedsiębiorców, osób fizycznych oraz prawnych) i zaspokajania ich zbiorowych potrzeb³⁶. Definicja ta wpisuje się w funkcjonowanie wirtualnych (cyfrowych) urzędów.

Według danych GUS liczba obywateli korzystających z e-usług w urzędach systematycznie rośnie. Wpływ na to ma m.in. rozwój e-administracji. W 2022 r. najwięcej osób korzystało ze stron internetowych lub aplikacji jednostek administracji publicznej, by wyszukać tam potrzebne im informacje (29,3%); pobrać lub wydrukować formularze urzędowe (29,1%); wysłać wypełnione deklaracje podatkowe (28,9%); uzyskać dostęp do informacji osobistych przechowywanych przez jednostki administracji publicznej (25,4%) oraz odebrać urzędową korespondencję (23,2%). W 2022 r. klienci urzędów przez internet składali też wnioski o świadczenia lub uprawnienia (15,9%); dokonywali rezerwacji lub umawiali wizytę (13,2%); korzystali z publicznych baz danych lub rejestrów (8,1%) oraz składali wnioski o urzędowe dokumenty lub akty (6,1%)³⁷. Prognozować należy, że wzrost ten będzie stale następował ze względu m.in. na wdrażanie przepisów unijnych, zmianę prawa krajowego oraz zmianę sposobu wykonywania zadań przez administrację, a także powszechną cyfryzację usług elektronicznych.

Wśród najbardziej znanych platform, które udostępniają usługi elektroniczne, wyróżnić można m.in. Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej (ePUAP), Portal Informacyjno-Usługowy emp@tia, Portal Podatkowy finanse.mf.gov.pl, Portal obywatel.gov.pl, geoportal.gov.pl, a także platformy dla poszczególnych urzędów, jak np. portal dla osób ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ekrus.gov.pl, Platforma Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pue.zus.pl³⁸. Dzięki tym platformom mamy zagwarantowaną możliwość korzystania z usług elektronicznych praktycznie w każdym obszarze realizacji zadań publicznych. Obserwowany jest także wzrost korzystania z metod weryfikacji tożsamości osób przy pomocy profilu zaufanego. Wskaźnik ten należy diagnozować również w kategorii wzrostu zainteresowania przez obywateli elektronicznymi usługami publicznymi. Informatyzacja administracji publicznej powinna przynieść efekt w posta-

³⁶ J. Janowski, *Administracja elektroniczna*, Warszawa 2009, s. 53.

³⁷ *Raport Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2022 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2022-roku,2,12.html> [dostęp 28.10.2023].

³⁸ P. Śwital, *Elektroniczne usługi publiczne dla obywateli – zarys problematyki*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2022, nr 5, s. 138.

ci wzrostu dostępności i efektywności świadczenia usług publicznych. Jak już wspomniano, wiąże się to z ukazaniem dzięki cyfryzacji administracji nowoczesnej i w pełni dostępnej, przejrzystej, funkcjonalnej oraz zrozumiałej. Jak zauważa A. Monarcha-Matlak, „wdrażając profesjonalnie programy i projekty, w ramach długofalowej strategii należy pamiętać o kompleksowym kształceniu i uświadamianiu społeczeństwa, jakie korzyści niosą z sobą nowe rozwiązania, wówczas obywatele sami będą zainteresowani efektywną i nowoczesną administracją. Sami będą także wspierali wysiłki modernizacyjne służące poprawie jakości usług administracyjnych”³⁹.

Słusznie stwierdza M. Ganczar, że e-administracja jest niezbędnym wyznacznikiem skutecznych struktur państwowych, zapewniających obywatelom i firmom możliwość działania we współczesnych realiach cywilizacyjnych⁴⁰. Tak założone świadczenie usług opiera się na zapewnieniu obywatelowi komunikacji elektronicznej z urzędem. W modelu tym akcentuje się wykorzystanie narzędzi teleinformatycznych z dostępem internetu, a także obsługę obywatela przy użyciu poczty elektronicznej. Działanie to wpisuje się w przyjętą w ustawodawstwie definicję komunikacji elektronicznej. Niekiedy, jak zauważa J. Korczak, w odniesieniu do odbywania sesji organów stanowiących j.s.t. w trybie zdalnym, a więc takim, który wykorzystuje środki komunikacji elektronicznej, powoduje to problemy natury technicznej. Wskazuje on, że do zdalnego komunikowania się konieczne są nie tylko urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzie programowe, które umożliwia indywidualne porozumiewanie się na odległość, ale przede wszystkim urządzenie elektroniczne, z których może być generowana informacja pisemna, słowna i wizualna⁴¹. Warto przy tym zauważyć, że brak regulacji w zakresie komunikacji elektronicznej (zdalnej) w okresie pandemii COVID-19 w wielu przypadkach powodował chaos w zakresie poszukiwania alternatywnej komunikacji do form tradycyjnych. Działania takie musiały bowiem konieczność wypracowania rozwiązań prawnych mających na celu zapewnienie sprawności funkcjonowania państwa. Rozwiązania te przyczyniają się również do rozwoju usług elektronicznych.

Proces rozwoju e-usług nie zawsze jest wyborem samego obywatela, ale państwa realizującego na rzecz społeczeństwa określone usługi. Wiaże się on

³⁹ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 203-204.

⁴⁰ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 40.

⁴¹ J. Korczak, *Odbywanie sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w trybie zdalnym. Problemy ustrojowe, proceduralne i konstytucyjne*, [w:] E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Rzeszów 2022, s. 33.

ze zmianami przepisów prawnych. Przykładem takiego działania jest chociażby usługa e-doręczenia w postępowaniu podatkowym (skarbowym), stanowi ona kolejny etap wprowadzania zmian w stronę automatyzacji komunikacji przedsiębiorców z urzędami. W lipcu 2022 r. uruchomiona została nowa usługa e-Urzędu Skarbowego, gdzie podatnicy mogą elektronicznie załatwić wiele spraw. Według planów od 1 października 2024 r. działalność gospodarczą w CEIDG założyć będzie można wyłącznie drogą elektroniczną. Takie przejście w zakresie wykonywania usług publicznych wymusza na przedsiębiorcach zmianę wyboru świadczenia usług publicznych. Służyć ma ono standaryzacji w zakresie wykonywania zadań publicznych oraz łatwiejszej i sprawniejszej komunikacji z urzędem. Zasadniczym celem procesu informatyzacji administracji publicznej, jak słusznie zauważa M. Kotulska, jest zapewnienie możliwości elektronicznej obsługi obywateli i innych zainteresowanych podmiotów przez organy władzy publicznej⁴². Rozwój e-administracji jest naturalną konsekwencją roli, jaką przypisuje się informatyzacji i rozwiązaniom informatycznym w społeczeństwie informacyjnym⁴³. Dzięki elektronicznym usługom publicznym cel ten może zostać osiągnięty.

4. Sztuczna inteligencja w działaniach administracji jako narzędzie wzmacniające administrację elektroniczną

Problematyka unormowania sztucznej inteligencji w życiu społecznym, w tym administracji publicznej, budzi liczne kontrowersje. Jednak jej rozwiązania przyczynić się mogą również do rozwoju administracji elektronicznej. Jest to możliwe dzięki wprowadzeniu rozwiązań sztucznej inteligencji do automatyzacji zadań manualnych, poprawy jakości obsługi petenta, skrócenia czasu wydawania decyzji, a także usprawnienia procesu funkcjonowania urzędu. Założenie takie wskazuje już bez głębszej analizy, że cechy te są podobne do tych, jakie ma również administracja elektroniczna. W doktrynie pojawia się pojęcie „robotyzacji stosowania prawa administracyjnego”, jak zauważa J. Dobkowski „istnieją możliwości automatyzacji różnych czynności [...] podejmowanych w trakcie administracyjnego stosowania prawa, jednakże [...] postępowanie administracyjne nie poddaje się gruntownej automaty-

⁴² M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, PPP 2012, nr 9, s. 23.

⁴³ D. Fleszer, *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie EPUAP*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, nr 12, s. 128.

zacji”⁴⁴. Zagadnienie to odnieść można zarówno do wdrażania informatyzacji, cyfryzacji administracji, jak i wdrażania sztucznej inteligencji. Budzi to nadal obawy dotyczące prowadzonych postępowań czy też wykonywania zadań w pełni zautomatyzowanych urzędach, w których zanika brak relacji obywatel–urzędnik, a czynności wykonywane są często mechanicznie.

Według Polityki Rozwoju Sztucznej Inteligencji w Polsce na lata 2019-2027 sztuczna inteligencja jest systemem informatycznym (działającym w postaci oprogramowania *software* lub w postaci zintegrowanej w urządzeniu fizycznym *hardware*) stworzonym przez człowieka, który rozwiązuje złożone problemy funkcjonuje w wymiarze zarówno fizycznym, jak i cyfrowym. System taki funkcjonuje, postrzegając swoje otoczenie poprzez pozyskiwanie i interpretację zgromadzonych, ustrukturyzowanych i nieustrukturyzowanych danych, wyciąganie wniosków z dostępnej wiedzy, przetwarzanie informacji uzyskanych na podstawie tych danych po to, aby podejmować decyzje co do najlepszego działania dla osiągnięcia założonego celu⁴⁵.

Ramy wykorzystania SI w administracji publicznej w Polsce opisano w dokumencie „Polityka dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020”⁴⁶. Podkreślono m.in. konieczność wdrożenia SI w działaniach administracji w celu automatyzacji procedur (tam, gdzie jest to możliwe) oraz usprawnienie efektywności i skuteczności załatwiania spraw publicznych. Ważne jest podkreślenie, że decyzje administracyjne wydają urzędnicy, a nie sztuczna inteligencja. Algorytm służyć ma natomiast poprawie efektywności funkcjonowania administracji, analizie materiałów, dowodów może przyspieszyć segregowanie dokumentów czy wyszukiwanie niezbędnych informacji. Jak zauważa E.A. Płocha, zgodnie przyjmuje się, że sztuczna inteligencja jest wykorzystywana w systemach SI, które mogą stanowić oprogramowanie działające w wirtualnym świecie (m.in. asystenci głosowi, oprogramowanie do analizy obrazu, wyszukiwarki, systemy rozpoznawania mowy i twarzy) lub wbudowane w urządzenia (np. zaawansowane roboty, samochody autonomiczne, drony lub aplikacje *Internet of Things*)⁴⁷.

Narzędziem sztucznej inteligencji jest wykorzystywany w ramach wirtualnych (cyfrowych) urzędów moduł e-urzędnik. Odpowiada on m.in. za obsługę

⁴⁴ J. Dobkowski, *Rola „mądrej” maszyny w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej*, „Journal Of Modern Science” 2022, t. 1/48, s. 34.

⁴⁵ Polityka rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce na lata 2019-2027, <https://www.gov.pl/attachment/0aa51cd5-b934-4bcb-8660-bfecb20ea2a9> [dostęp 28.10.2023].

⁴⁶ Uchwała nr 196 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia „Polityki dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020”, M.P. z 2021 r. poz. 23.

⁴⁷ E.A. Płocha, *O pojęciu sztucznej inteligencji i możliwościach jej zastosowania w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w Działaniu Sprawy Cywilne” 2020, nr 44, s. 279.

pytań kierowanych do urzędów. Jest to jedno z narzędzi obsługiwanych przez algorytmy sztucznej inteligencji. Działa na zasadzie możliwości wideorozmowy czy też czatu, na którym obywatel ma możliwość zadawania pytań. Wirtualny urzędnik na podstawie stworzonej przez pracowników urzędu bazy z informacjami jest w stanie udzielić odpowiedzi obywatelowi. Rozwiązanie takie obserwować możemy m.in. w obsłudze banków, gdzie urządzenie to nazywane jest np. wirtualnym doradcą. Ma ono na celu odciążenie urzędników od udzielania odpowiedzi na proste pytania kierowane do urzędu czy też usprawnienie połączeń z poszczególnymi stanowiskami, wydziałami, departamentami w urzędzie mającymi załatwić sprawę urzędową. Narzędzie to może pełnić także funkcje pomocnicze dla jednostek takich jak Biuro Obsługi Mieszkańców.

Podsumowanie

Rozwój informatyzacji administracji publicznej przyczynia się do zmiany sposobu wykonywania zadań w administracji publicznej. Związane jest to z rozwojem nowych technologii, ale także poszukiwaniem przez państwo nowych form załatwiania spraw publicznych i realizacji nałożonych na nie zadań. Powszechnie staje się wykorzystanie internetu oraz e-komunikacji. Działania takie są związane z wdrażaniem przepisów prawa unijnego, jak również z realizowanymi strategiami informatyzacji. Wiąże się to z nieustannym rozwojem społeczeństwa informatycznego. Powszechnie staje się również dążenie do podnoszenia poziomu jakości świadczonych usług, ich dostępności, przejrzystości oraz funkcjonalności. Informatyzacja jest obecna we wszystkich rodzajach postępowań. Jej zastosowania obserwować można w działalności urzędów, postępowaniu administracyjnym, prawie budowlanym, postępowaniu podatkowym, a także innych procedurach.

Do rozwoju usług elektronicznych przyczyniła się również pandemia COVID-19. Wymusiła ona wdrożenie e-usług publicznych, które często były nadal w fazie pilotażowej. Pokazała również, że w wielu przypadkach administracja nie ma narzędzi do komunikacji elektronicznej do załatwiania spraw publicznych. Przyczyniło się to do poszukiwania nowych rozwiązań, jak i wymusiło ich unormowanie na gruncie prawa krajowego. Sytuacja ta pozwoliła także nabyć obywatelom doświadczenie w zakresie korzystania z usług elektronicznych, co przyczynia się do wzrostu zaufania do tego typu usług. Zauważalny jest również na podstawie danych statystycznych GUS stały wzrost wyboru usług elektronicznych.

Próbując odpowiedzieć na pytanie, czy administracja elektroniczna może być przyjazna dla obywateli, wskazać można na jej podstawowe cechy. Daje ona

możliwość załatwienia sprawy przy użyciu platformy elektronicznej, wirtualnego (cyfrowego) urzędu, który jest w pełni wystandaryzowany. Usługi zaufania publicznego zyskują wyższy poziom zaufania. Do optymalizacji procesów, szybkości załatwiania sprawy przyczyniają się również narzędzia sztucznej inteligencji, które odciążać mogą docelowo urzędników administracji publicznej od nieskomplikowanych czynności administracyjnych. W doktrynie wykazuje się także m.in. takie zalety, jak pełną dostępność urzędu 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu. Daje to obywatelowi możliwość załatwienia sprawy w dogodnym dla siebie czasie oraz z dowolnego miejsca.

Aby działania były w pełni skuteczne, potrzeba rozwoju infrastruktury informatycznej i dostępu do sieci szerokopasmowego internetu. Wymagane stanie się również podniesienie kompetencji cyfrowych urzędników administracji publicznej, a dla nowych pracowników ważne jest stałe nabywanie w procesie kształcenie kompetencji cyfrowych. Wymagane jest także podnoszenie poziomu bezpieczeństwa świadczonych usług publicznych. Powoduje to wzmocnienie ochrony systemów teleinformatycznych, wdrożenie zasad cyberbezpieczeństwa, jak również uregulowanie tego typu zagrożeń i odpowiedzialności za ich naruszenie. Takie działania przyczyniać się będą do stałego zwiększania poziomu zaufania do usług elektronicznych. Konieczne stają się także: promowanie e-usług i promocja ich atrakcyjności.

