

Aldona Piotrowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ORCID: 0000-0002-4323-4195

**W KIERUNKU CYFROWEJ EUROPY –
WSPÓLPRACA I KOORDYNACJA PRZY REALIZACJI CELÓW
CYFROWEJ ADMINISTRACJI¹****Wprowadzenie**

Transformacja cyfrowa administracji publicznej dokonuje się w Unii Europejskiej od wielu lat. Obowiązek stosowania rozwiązań cyfrowych przez administrację związany jest z m.in. z wdrażaniem strategii Cyfrowa Europa². Jednolity Rynek Cyfrowy, którego kluczowym elementem jest cyfrowa administracja, jest jednym z priorytetowych celów Unii. Pandemia COVID-19 wymusiła modyfikację tradycyjnego postrzegania usług administracji i konieczność połączenia jej na trwałe z cyfrowymi technologiami informacyjnymi. Z tego powodu obecna sytuacja stworzyła niespotykaną dotąd szansą na rozwój cyfrowej (elektronicznej) administracji. „Elektroniczną administrację (czy też e-urząd) można zdefiniować jako odwzorowanie tradycyjnych usług, oferowanych materialnie przez urzędy publiczne różnych szczebli, na ich elektroniczne i niematerialne odpowiedniki”³. Dematerializacja dokumentów, wykorzystywanie z chmury cyfrowej i krajowego węzła identyfikacji elektronicznej daje możliwość korzystania z administracji w modelu 24h/7/365, zwiększa tym samym dostępność usług publicznych. Jednocześnie cyfryzacja administracji państw Unii Europejskiej jest zadaniem publicznym administracji⁴, które wpływa istotnie na rozwój współpracy administracyjnej.

¹ Artykuł powstał w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki „Regionalna Inicjatywa Doskonałości” na lata 2019–2022, nr 021/RID/2018/19.

² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=869&langId=en> (30.05.2021).

³ J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 27.

⁴ Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 28 maja 2014 r., sygn. I OSK 2380/13: „Termin «zadania publiczne» jest pojęciem szerszym od terminu «zadania władzy publicznej». Pojęcia te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym, bowiem zadania władzy publicznej mogą być

Pandemia w istotnym stopniu spowodowała wzrost ucyfrowienia administracji, to zaś wymusiło szczególną współpracę między różnymi organami administracji. Cyfryzacja administracji pozwala na złagodzenie negatywnych konsekwencji pandemii. Na ten aspekt wskazali ministrowie państw Unii Europejskiej ds. cyfrowych 8 grudnia 2020 r. podczas unijnej konferencji wysokiego szczebla dotyczącej cyfryzacji opartej na wartościach (*High-Level Conference on a Value-based Digital Transformation*), którzy podpisali Deklarację berlińską w sprawie społeczeństwa cyfrowego i administracji cyfrowej opartej na wartościach⁵. Jednocześnie ustalenia poczynione w tej deklaracji wskazują na potrzebę uwzględnienia w procesie cyfryzacji także aspektów aksjologicznych, proces ten wiąże się bowiem z automatyzacją przejawiającą się m.in. w stosowaniu AI⁶ i chat-botów⁷, m-tools czy predykcji decyzji administracyjnych. Niesie więc zagrożenia dehumanizacji w relacji organ administracji – podmiot administrowany (klient), dyskryminacji (np. z powodu niewłaściwie zastosowanych algorytmów przy predykcji decyzji) oraz wykluczenia cyfrowego. Na przykład wnioski do ZUS w ramach tzw. tarczy antykryzysowej można składać tylko elektronicznie⁸. Podobne rozwiązanie zastosowano na portalu pacjent.gov.pl.

Budowanie Cyfrowej Europy obejmuje trzy płaszczyzny:

- infrastrukturę i wyposażenie techniczne administracji (sprzęt, oprogramowanie, sieć teleinformatyczną na poziomie organu i na poziomie kraju),

realizowane przez organy władzy lub podmioty, którym zadania te zostały powierzone w oparciu o konkretne i wyraźne unormowania ustawowe. Pojęcie «zadanie publiczne» użyte w art. 4 ustawy zamiast pojęcia «zadanie władzy publicznej» użytego w art. 61 Konstytucji RP ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań. Tak rozumiane «zadanie publiczne» cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie. Wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli”.

⁵ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/cyfryzacja-oparta-na-wartosciach--podpisanie-deklaracji-berlinskiej> (9.12.2020).

⁶ *Artificial intelligence* (sztuczna inteligencja) rozumiana jako system, który pozwala na wykonywanie zadań wymagających procesu uczenia się i uwzględniania nowych okoliczności w toku rozwiązywania danego problemu i który może w różnym stopniu – w zależności od konfiguracji – działać autonomicznie oraz wchodzić w interakcję z otoczeniem. T. Zalewski, *Definicja sztucznej inteligencji* [w:] *Prawo sztucznej inteligencji*, red. L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2020, Legalis.

⁷ W czasie pandemii Ministerstwo Rozwoju na www.gov.pl/TarczaAntykryzysowa uruchomiło chatbota Wirtualny Doradca Tarczy, który wspiera przedsiębiorców poszukujących porad dotyczących Tarczy Antykryzysowej. Chatbot działa przez 24 h na dobę, obsługuje przedsiębiorców, odpowiadając na ponad 170 najczęstszych pytań. Opiera się na wielu technologiach bazujących na sztucznej inteligencji. Wykorzystywane algorytmy uczenia maszynowego są na bieżąco trenowane przez przychodzące od zainteresowanych pytania. Gdy wirtualny asystent nie zna na nie odpowiedzi, przekazuje rozmowę na *live chat* lub zbiera pytanie do formularza. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/sztuczna-inteligencja-wspiera-strone-tarczy-antykryzysowej> (1.06.2021).

⁸ <https://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/1/wnioski-o-wsparcie-z-zus-w-ramach-tarczy-antykryzysowej-tylko-elektronicznie/3451654> (1.06.2021).

- e-usługi publiczne (odpowiednie regulacje prawne pozwalające na stosowanie rozwiązań TIK i obowiązki utworzenia i świadczenia e-usług publicznych przez administrację, odpowiednie rozwiązania prawne dotyczące współpracy),
- wiedzę i kompetencje cyfrowe wykonawców zadań (administracji) oraz klientów.

Współpraca i koordynacja – problemy terminologiczne

Analizując normy prawne, nie da się jednoznacznie zdefiniować pojęcia współpracy administracyjnej ani jej roli w procesie administrowania, czyli wykonywania zadań. Współpraca administracyjna ma swoje umocowanie prawne w aktach różnej rangi, począwszy od regulacji unijnych, prawa wewnętrznego państw członkowskich, aż po umowy międzynarodowe⁹. Złożoność tego zjawiska, a zwłaszcza szczególne unormowania wynikające z prawa Unii Europejskiej, powoduje trudność w jednoznacznym określeniu, czym jest administracyjna współpraca, jak i pojęcia pokrewne: koordynacja, kooperacja czy partycypacja. Dodatkowo nakładają się na to odrębności w pojmowaniu tych pojęć w różnych państwach członkowskich i różne tłumaczenia tych terminów. Trudności te zostały dostrzeżone w doktrynie już dawno¹⁰. W literaturze istnieją różne definicje współpracy i koordynacji. Europejska współpraca administracyjna jest uważana w literaturze za instytucję prawa Unii Europejskiej. Nie jest możliwe realizowanie celów Unii bez zapewnienia współpracy wertykalnej i horyzontalnej jej organów i organów państw członkowskich¹¹. Jednocześnie specyfika wykonywania prawa Unii Europejskiej spowodowała powstanie tzw. administracji sieci (*erwältungsverbund, composite administration, integrated administration, sha-*

⁹ Np. państwa członkowskie Rady Europy i państwa członkowskie OECD podpisały w 25 stycznia 1988 r. Konwencję o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, Rada Europy, Seria traktatów europejskich – nr 127, w wersji zmienionej protokołem z 2010 r., Seria traktatów europejskich – nr 208 (Dz.U. 1998, nr 141, poz. 913).

¹⁰ Z. Niewiadomski, *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, 15–16 listopada 2005*, Toruń 2005, s. 378; S. Dudzik, *Współpraca Komisji Europejskiej z organami ochrony konkurencji w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorstw*, Warszawa 2010, s. 65; M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 363–364; A. Piotrowska, *Europejska współpraca informacyjna w sieci organów* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 735 i n.

¹¹ A. Wróbel, *Europejska współpraca administracyjna* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. IX: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 438.

red administration)¹². Ta zaś wymaga szczególnej współpracy administracyjnej. Aktualne akty prawne Unii, wprowadzając obowiązkową współpracę administracyjną, łączą ją także z procesem digitalizacji. Szczególnym tego wyrazem jest obowiązek utworzenia przez państwa Unii Europejskiej w 2021 r. Jednolitego Portalu Cyfrowego integrującego dotychczas krajowe, a więc rozproszone rejestry.

Zdaniem A. Wróbla europejska współpraca obejmuje „zasady i tryb oraz formy wymiany informacji i udzielania wzajemnej pomocy, które są konieczne dla skutecznego wdrażania prawa Unii Europejskiej przez organy/institucje administracyjne państwa członkowskiego w zakresie spraw należących do ich kompetencji”. Współpraca może być obowiązkiem administracji, zwłaszcza gdy organy działają w sieci organów realizujących zadania wynikające z prawa Unii Europejskiej¹³. Może przybierać różny formy: po pierwsze, może być to obowiązek pozyskania przez inny organ lub przekazania pewnych informacji organowi administracyjnemu innego państwa członkowskiego. Wówczas współpraca przybiera zazwyczaj formę pomocy administracyjnej. Taki mechanizm współpracy ustanowiony jest m.in. w dyrektywie 2011/16¹⁴. Według Trybunału Sprawiedliwości: „Jak wynika z motywów 2, 6 i 8 tej dyrektywy, (system) oparty jest na zasadach służących budowie zaufania między państwami członkowskimi, umożliwiającego efektywną i sprawną współpracę, organ współpracujący musi co do zasady zaufać organowi wnioskującemu i założyć, że wniosek o przekazanie informacji, który otrzymał, jest jednocześnie zgodny z prawem krajowym organu wnioskującego i konieczny w ramach prowadzonego dochodzenia (...) Organ współpracujący musi jednak zbadać, czy informacje, których dotyczy wniosek, nie pozostają bez żadnego przewidywalnego związku z dochodzeniem prowadzonym przez organ wnioskujący”¹⁵.

¹² A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. III: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 1 i n.

¹³ Np. na mocy art. 4 dyrektywy 2002/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 2002 r. w sprawie nadzoru uzupełniającego nad instytucjami kredytowymi, przedsiębiorstwami ubezpieczeniowymi i firmami inwestycyjnymi w konglomeracie finansowym oraz w sprawie zmian dyrektyw Rady 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG i 93/22/EWG oraz dyrektywy 98/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. WE L 035 z 11 lutego 2003 r.) właściwe władze, które udzieliły zezwolenia podmiotom objętym regulacją w grupie, ściśle współpracują ze sobą w celu identyfikacji konglomeratu finansowego. Implementuje ją ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz.U. 2020, poz. 1413).

¹⁴ Dyrektywa Rady 2011/16/UE z 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz. Urz. L 64, 11 marca 2011 r., s. 1–12).

¹⁵ Wyrok TS (wielka izba) z 16 maja 2017 r., C-582/15, *Investment Fund S.A. v Directeur de l'administration des contributions directes*, pkt 77 i 78, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:62015CJ0682>.

Po drugie, może to być obowiązek związany z tzw. współkompetencją. Wówczas „obowiązek współdziałania pomiędzy organami administracyjnymi i charakter czynności z tym związanych jest ustanawiany w prawie materialnym w postaci wymagania opinii innego organu przed wydaniem decyzji, uzgodnienia z nim projektu rozstrzygnięcia sprawy czy wejścia w porozumienie co do treści zamierzonej decyzji w sprawie”¹⁶.

Jeszcze inny wymiar ma współpraca między organami administracji o charakterze technicznym polegająca na udostępnianiu usług cyfrowych lub narzędzi cyfrowych koniecznych do realizacji obowiązków w zakresie cyfryzacji i dostępu do informacji publicznej. Przykładem tego rodzaju działań jest uruchomiony 1 czerwca 2016 r. przez Ministra Cyfryzacji projekt Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją RP obejmujący system EZD RP będący własnością Skarbu Państwa, który na zasadach niekomercyjnych będzie przekazywany, utrzymywany i rozwijany na rzecz podmiotów realizujących zadania publiczne, mający na celu ustanowienie jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji rządowej oraz standardu systemów klasy EZD w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Część kodów źródłowych EZD RP jest udostępniana jako *open source*, co daje możliwość włączenia się do rozwoju EZD RP wielu instytucjom, przedsiębiorcom, osobom fizycznym, wprowadzając możliwość współpracy na zasadzie *crowdsourcingu*¹⁷. Na poziomie Unii Europejskiej planowane jest wprowadzenie Europejskiego Portfela Cyfrowej Tożsamości na mocy znowelizowanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającej go dyrektywę 1999/93/WE¹⁸.

Jeszcze innym rodzajem współpracy związanym z nowym modelem administrowania z wykorzystaniem dialogu jest współpraca organu administracji z podmiotem administrowanym w związku z realizacją obowiązków publicznoprawnych¹⁹. Kolejne regulacje prawne wprowadzają nowe możliwości dialogu i swoistej współpracy w określaniu sposobu realizacji obowiązków publicznoprawnych przez podmioty administrowane. Jest to wyrazem zmiany modelu administrowania w relacji organ administracji – przedsiębiorca i wprowadzania koncepcji „wzmocnionych relacji”, zastąpionej następnie koncepcją „wzmocnionej współpracy”

¹⁶ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 40.

¹⁷ Podejście takie może dać impuls do uwolnienia potencjału podmiotów współpracujących z podmiotami realizującymi zadania publiczne w zakresie rozbudowy EZD RP o wiele *open-source*’owych rozwiązań otaczających jednolity system. Architektura EZD RP będzie usługowa, nastawiona na model *SaaS (Software as a Service)*. <http://archiwum.mc.gov.pl/ezd-rp-elektroniczne-zarządzanie-dokumentacja-w-administracji> (5.06.2021).

¹⁸ Dz.U. L 257 z 28 sierpnia 2014 r., s. 73–114.

¹⁹ Szerzej: A. Piotrowska, *Administracja dialogu – o nowych metodach administrowania w relacji organ–przedsiębiorca*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, Prawo 329, s. 207–219.

(*cooperative compliance*)²⁰ oraz monitorowania horyzontalnego, o czym szerzej w dalszej części opracowania. To ostatnie podejście dotyczy kwestii podatkowych. L.P. Feld i B. Frey wskazują, że organy podatkowe muszą równoważyć środki egzekucyjne i pełne szacunku traktowanie w celu utrzymania „psychologicznej umowy” współpracy z podatnikami w celu skutecznego promowania dobrowolnego przestrzegania przepisów podatkowych²¹. Może ona przybierać różny zakres i różną postać, zależnie od instrumentów prawnych przyznanych administracji przez normy prawa administracyjnego. Wskazuje się, że „austriackie podejście do «Dobrego Zarządzania Publicznego» wyraźnie uznaje znaczenie relacji i usług kooperacyjnych”²².

Z kolei koordynację określa się jako uporządkowanie pod względem ilości, jakości i czasu zdarzeń (działań), które stanowią elementy niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu – organ koordynujący wyposażony jest zazwyczaj w uprawnienia o charakterze władczym wobec podmiotów, których działanie koordynuje²³. Zdaniem M.A. Waligórskiego koordynacja może być jedną z form podległości organizacyjnej w układzie nadrzędności i podporządkowania organizacyjnego albo może występować w układach niezależności organizacyjnej. Wówczas podmioty uczestniczące nie są od siebie zależne, a koordynacja dokonuje się przez instrumenty niewładcze²⁴. Przy współdziałaniu taka prawidłowość nie zachodzi, ponieważ zakładamy, że dążymy do równorzędności w relacjach podejmujących je partnerów²⁵. Zdaniem M. Stahl „współdziałanie i koordynacja to nadal bardziej metody działania administracji niż formy. Tym samym brak podstaw do wyróżniania aktów współdziałania w szerokim rozumieniu i aktów koordynacji jako szczególnych odrębnych prawnych form wykonywania zadań”²⁶. Jednocześnie akty prawa Unii Europejskiej, np. art. 4

²⁰ *Co-operative compliance: A framework*, OECD 2013, <https://www.oecd.org/publications/co-operative-compliance-a-framework-9789264200852-en.htm> (8.10.2021).

²¹ L.P. Feld, B. Frey, *Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation*, „Law and Policy” 2007, no. 29, s. 102–120, za: J. Enachescu, M. Zieser, E. Hofmann, E. Kirchler, *Horizontal Monitoring in Austria: subjective representations by tax officials and company employees*, „Business Research” 2019, no. 12, s. 75–94.

²² T. Ehrke-Rabel, B. Gunacker-Slawitsch, *Die Bedeutung von Governance für das Steuerrecht*, „Austrian Law Journal” 2014, no. 1, s. 99–111, za: J. Enachescu, M. Zieser, E. Hofmann, E. Kirchler, *Horizontal Monitoring...*

²³ M.A. Waligórski, *Koordynacja w administracji publicznej [w:] Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. G. Łaszczycyca, A. Matan, L. Zacharko, Warszawa 2008, s. 316. Jeżeli spojrzymy na kwestie współpracy z perspektywy regulacji unijnych, to nasuwa się wniosek, że uregulowany sposób koordynacji w znaczeniu wskazanym powyżej przybiera bardziej rozbudowane formy, wynikające ze skomplikowania struktur organizacyjnych wewnątrz UE.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2000, s. 123.

²⁶ M. Stahl, *Szczególne prawne formy...*, s. 364 i wskazana tam literatura.

i 10, 11²⁷ dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2002/87/WE, wprost wskazują koordynację jako na szczególnie ponadgraniczny sposób działania organu administracji państwa Unii Europejskiej odpowiedzialnego za koordynację i nadzór uzupełniający nad konglomeratami finansowymi. Tym samym skomplikowanie struktur organizacyjnych, a zwłaszcza sieciowość administracji, w Unii powoduje wzmocnienie niewładczych instrumentów koordynacji.

Prawo jako kluczowy determinant rozwoju cyfrowego administracji publicznej oraz kształtowania się współpracy administracyjnej

Administracja publiczna jako organizacja wykazuje daleko idącą specyfikę w stosunku do innych organizacji i podmiotów. Geneza jej powstania i powierzona jej misja powodują, że jej zachowania są determinowane prawnie. Ogranicza ją z jednej strony kluczowa zasada funkcjonowania – zasada legalizmu, a z drugiej strony ta zasada jest impulsem do przemian legislacyjnych związanych z przejmowaniem coraz to nowych potrzeb społecznych wynikających ze zmieniającego się społeczeństwa.

Cyfryzacja naszego świata jest już zjawiskiem nieodwracalnym, nie może więc pozostać bez wpływu na samą administrację i realizowane przez nią zadania. Jednym z kluczowych wyzwań związanych z procesem cyfryzacji jest sposób uregulowania i ukształtowania współpracy administracyjnej. Obowiązek lub możliwość stosowania TIK wynika z norm prawnych²⁸. Cyfrujące się społeczeństwo, przy-

²⁷ Zadania wykonywane przez koordynatora w odniesieniu do dodatkowego nadzoru obejmują:

- koordynację gromadzenia i rozpowszechniania odpowiednich lub niezbędnych informacji dla kontynuacji działalności w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym rozpowszechniania informacji, które mają znaczenie dla zadań właściwego organu w zakresie sprawowania nadzoru na mocy zasad sektorowych,
- kontrolę nadzorczą oraz ocenę sytuacji finansowej konglomeratu finansowego,
- ocenę zgodności z zasadami dotyczącymi adekwatności kapitałowej oraz koncentracji ryzyka i transakcji dokonywanych między przedsiębiorstwami należącymi do tej samej grupy, jak określono w art. 6, 7 i 8,
- ocenę struktury konglomeratu finansowego, organizacji oraz systemu kontroli wewnętrznej, jak określono w art. 9,
- planowanie i koordynację czynności nadzoru dla kontynuowania działalności w sytuacjach nadzwyczajnych, we współpracy z odpowiednimi właściwymi władzami.

²⁸ M.in. ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. (Dz.U. 2019, poz. 848) stanowiąca implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego, 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, portal EURES utworzony na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakre-

najmniej w części, oczekuje od administracji dostarczania także cyfrowych usług publicznych. Wskazuje na to motyw 12 i 18 rozporządzenia 2018/1724²⁹: utworzenie jednolitego portalu cyfrowego pełniące funkcję punktu kompleksowej usługi „powinno wzmocniać wymiar rynku wewnętrznego w procedurach online, tym samym przyczyniając się do cyfryzacji rynku wewnętrznego, poprzez utrzymywanie ogólnej zasady niedyskryminacji, między innymi w odniesieniu do dostępu obywateli lub przedsiębiorstw do procedur online już ustanowionych na poziomie krajowym na podstawie prawa Unii lub prawa krajowego oraz do procedur, które mają stać się w pełni dostępne online”.

Z drugiej strony cyfrująca się administracja wpływa na transformację cyfrową podmiotów administrowanych chcących korzystać z jej usług. Pandemia COVID-19 miała tutaj swój szczególny wpływ, gdy dostarczanie usług publicznych ze względu na zagrożenie epidemiczne zostało w wielu wypadkach „przeniesione” do internetu³⁰. Rodzi to wiele problemów nie tylko związanych z samym procesem cyfryzacji i realizacji obowiązków administracyjnych, ale także wymaga rozwiązania wielu kwestii powiązanych z procesem współpracy, takich jak m.in. ochrona danych osobowych, bezpieczeństwo danych wobec zagrożeń cyberbezpieczeństwa, obowiązki związane z udostępnianiem informacji publicznej czy kwestia konsekwencji niewłaściwego wykonywania zadań z zakresu współpracy.

sie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013 (Dz. Urz. L 107 z 22 kwietnia 2016 r., s. 1), bazy danych o zawodach regulowanych utworzonej na mocy dyrektywy 2005/36/WE, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2014/67/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. L 159 z 28 maja 2014 r., s. 11), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 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. L 257 z 28 sierpnia 2014 r., s. 73).

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1724 z 2 października 2018 r. w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego w celu zapewnienia dostępu do informacji, procedur oraz usług wsparcia i rozwiązywania problemów, a także zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz. Urz. L 295 z listopada 2018 r., s. 1–38).

³⁰ Np. na mocy § 24a ust. 1. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1931). Do 4 grudnia 2020 r. w urzędach administracji publicznej lub jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze publicznym kierownicy urzędów administracji publicznej dyrektorzy generalni urzędów lub kierujący jednostką organizacyjną polecają pracownikom wykonywanie pracy zdalnej, z wyjątkiem jednostek organizacyjnych sądów i prokuratury. Do warunków świadczenia pracy zdalnej stosuje się przepisy art. 3 ust. 3–8 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 1842).

O ile w innych obszarach funkcjonowania społeczeństwa przyjęcie cyfryzacji wynika z indywidualnych decyzji podmiotów, o tyle w przypadku administracji i dostarczanych przez nią e-usług publicznych jest procesem zewnętrznym. Na mocy projektowanej nowej ustawy o informatyzacji ma być wprowadzona domyślność cyfrowa, czyli prymat rozwiązań elektronicznych nad rozwiązaniami tradycyjnymi³¹. Wiele regulacji wprowadziło pełną cyfryzację, np. e-zamówienia publiczne, e-recepty. Obecnie e-usługi publiczne świadczone zarówno przez organ administracji rządowej, jak i jednostki samorządu terytorialnego są zintegrowane z platformą ePUAP. Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych³², która weszła w życie 1 lipca 2021 r., zmienia dotychczasowy sposób doręczeń i wprowadziła obowiązek posługiwania się przez wskazane podmioty aplikacją e-doręczenia. Pozwala ona na wysyłanie i odbieranie korespondencji elektronicznej za pomocą specjalnego adresu do doręczeń elektronicznych, zmieniając przepisy proceduralne k.p.a., k.p.k., k.p.c., p.p.s.a.

Rola współpracy administracyjnej

Na znaczenie i rolę współpracy w realizacji celów Unii Europejskiej wskazuje wiele aktów prawnych, m.in. pkt 105 preambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) 2006/123/WE z 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym³³: „Współpraca administracyjna ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego usług. Brak współpracy pomiędzy państwami członkowskimi skutkuje mnożeniem się przepisów obowiązujących usługodawców lub powielaniem kontroli działalności transgranicznej oraz może zostać wykorzystany przez nieuczciwych przedsiębiorców do uchylania się od nadzoru lub do obchodzenia obowiązujących przepisów krajowych w dziedzinie usług”.

Podobnie art. 1 dyrektywy 2011/16 określający zakres przedmiotowy w ust. 1 stanowi: „Niniejsza dyrektywa ustanawia zasad i procedury, zgodnie z którymi państwa członkowskie współpracują ze sobą w celu wymiany informacji, które wydają się (...) istotne do celów stosowania i egzekwowania krajowych przepisów państw członkowskich dotyczących podatków, o których mowa w art. 2”, a w ust. 3: „Niniejsza dyrektywa pozostaje również bez uszczerbku dla spełniania wszelkich obowiązków państw członkowskich dotyczących szerszej współpracy administracyjnej wynikających z innych aktów prawnych, w tym umów dwustronnych lub wielostronnych”. Także Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie wskazywał na konieczność współpracy organów państw Unii Europejskiej przy realizacji zadań

³¹ Wypowiedź M. Zagórskiego na konferencji Państwo 2.0, <https://www.computerworld.pl/news/Panstwo-2-0-Pandemia-wspiera-cyfryzacje,425948.html> (8.10.2021).

³² Dz.U. 2020, poz. 2320 (dalej: u.d.e.).

³³ Dz. Urz. L 376 z 27 grudnia 2006 r., s. 36–68.

publicznych i praw związanych z wewnętrznym rynkiem. W wyroku C 326/00 z 25 lutego 2003 r. m.in. podnosił: „Instytucja miejsca pobytu i instytucja miejsca zamieszkania wspólnie wykonują bowiem zadanie stosowania art. 31 rozporządzenia nr 1408/71 i powinny, zgodnie z art. 10WE i art. 84 rozporządzenia nr 1408/71, współpracować ze sobą w celu zapewnienia prawidłowego stosowania wyżej wskazanych przepisów, a tym samym pełne przestrzeganie przyznaných praw (...), analogicznie wyroki z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-335/95 Picard, Rec. s. I-5625, pkt 18 i z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie C-202/97 FTS, Rec. s. I 883, pkt 51 i 56”³⁴. Wdrażanie rozwiązań pozwalających na europejską współpracę administracyjną wpływa zdaniem N. Półtorak na zmiany w ustroju oraz funkcjonowaniu organów administracji krajowej, które stają się administracją unijną³⁵. Współpraca jest niezbędnym instrumentem pozwalającym na korzystanie ze swobód unijnych. Zasada współpracy administracyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej jest zdaniem A. Wróbla jednym z transnarodowych skutków prawa unijnego³⁶.

Jednocześnie sposób realizacji współpracy, zwłaszcza między państwami członkowskimi, nie może naruszać praw podstawowych podmiotów administrowanych, szczególnie „ochrona przed arbitralnymi lub dysproporcjonalnymi ingerencjami władzy publicznej w sferę prywatnej działalności osoby, zarówno fizycznej, jak i prawnej, stanowi ogólną zasadę prawa Unii”³⁷. Zwraca na to uwagę Trybunał Sprawiedliwości³⁸, wskazując, że „o ile organ wnioskujący dysponuje w tym zakresie marginesem uznania, o tyle jednak nie może on zwrócić się o przekazanie informacji, które nie mają żadnego związku z danym dochodzeniem (...) granice obowiązujące wobec kontroli organu współpracującego zachowują ważność również w odniesieniu do kontroli sądu, do którego adresat decyzji organu współpracującego”³⁹.

Wpływ cyfryzacji na kształtowanie się współpracy administracyjnej

Na szczególną rolę cyfryzacji w kształtowaniu i urzeczywistnianiu współpracy administracyjnej wskazuje m.in. pkt 112 preambuły dyrektywy usługowej: „Współpraca pomiędzy państwami członkowskimi wymaga dobrze funkcjonują-

³⁴ www.curia.europa.eu (10.06.2021).

³⁵ N. Półtorak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. III: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 473.

³⁶ A. Wróbel, *Europeizacja prawa...*, s. 23.

³⁷ Wyroki TSUE: z 21 września 1989 r., Hoechst/Komisja, 46/87 i 227/88, EU:C:1989:337, pkt 19; z 22 października 2002 r., Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, pkt 27.

³⁸ Kontrola sądowa zagwarantowana w art. 47 karty wymaga, aby uzasadnienie podane przez organ wnioskujący pozwoliło sądowi krajowemu na przeprowadzenie kontroli zgodności z prawem wniosku o przekazanie informacji. Podobnie wyroki: z 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 53; z 23 października 2014 r., Unitrading, C-437/13, EU:C:2014:2318, pkt 20.

³⁹ Sprawa C-682/15.

cego elektronicznego systemu informacyjnego w celu umożliwienia właściwym organom łatwej identyfikacji ich odpowiednich partnerów w innych państwach członkowskich i skutecznej komunikacji”. Wdrażanie rozwiązań cyfrowych i realizacja kolejnych etapów Jednolitego Cyfrowego Rynku w Unii Europejskiej wymaga coraz głębszej współpracy między:

- różnymi organami administracji (współpraca administracyjna),
- administracji z innymi aktorami życia społecznego (organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami, instytucjami naukowymi).

Współpraca administracyjna i wykorzystanie TIK pozwalają na stosowanie tzw. zasady jednorazowości (*the once-only principle*), zgodnie z którą przedsiębiorcy i jednostki powinny tylko raz dostarczyć administracji publicznej wymagane informacje. Zasadę tę w wymiarze krajowym uregulowano w art. 222 k.p.a. W prawie unijnym⁴⁰ wskazuje ją rozporządzenie e-IDAS, rozporządzenie 2018/1724.

Obowiązek lub możliwość współpracy może wynikać z rozwiązań prawnych obowiązujących w zwykłych warunkach, jak również możliwość ich stosowania może być instrumentem przeciwdziałania negatywnym skutków pandemii. Wówczas kompetencja do zastosowania aktualizuje się po spełnieniu ustawowych przesłanek szczególnych, np. stan zagrożenia epidemicznego, stan pandemii i jednoczesny brak możliwości wykonywania zadań w sposób nieprzerwany przez pracowników danego urzędu. Przykładem regulacji unijnych wprowadzających daleko idącą współpracę między organami administracji państw Unii Europejskiej jest dyrektywa Rady 2010/24/UE z 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń⁴¹ i implementująca ją ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych⁴².

Przykładem drugiego typu współpracy jest rozwiązanie umożliwiające zapewnienie ciągłości pracy urzędów w czasie pandemii COVID-19: „Wojewoda zapewnia ciągłość działania urzędów i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne na obszarze województwa w sytuacji, gdy będą niezdolne do wykonywania zadań w całości albo w części. W przypadku, gdy w czasie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii urząd administracji publicznej lub inny podmiot wykonujący zadania publiczne stanie się niezdolny do wykonywania zadań w całości albo w części, wojewoda w drodze zarządzenia powierza innemu urzędowi lub podmiotowi wykonywanie zadań publicznych w całości albo części w określonym terminie. Powierzenie następuje wyłącznie w ramach danej grupy urzędów/podmiotów”⁴³.

⁴⁰ Szczegóły zawarto w dokumencie *Position Paper on Definition of OOP and Situation in Europe*, https://www.toop.eu/sites/default/files/D2.14_Position_paper_OOP_update.pdf (6.05.2021).

⁴¹ Dz. Urz. L 84 z 31 marca 2010 r., s. 1.

⁴² Dz.U. 2013, poz. 1289.

⁴³ <https://www.gov.pl/web/gov/ciaglosc-pracy-urzedow-w-czasie-epidemii> (9.04.2020).

Innym przykładem współpracy jest wirtualny system tarczy antykryzysowej, strona Ministerstwa Rozwoju – Tarcza. Witryna przekierowuje na strony, na których można złożyć elektroniczny wniosek w danej sprawie, za którą odpowiadają instytucje publiczne i agencje, takie jak ZUS, KAS, ARP, BGK itp. Digitalizacja i tworzenie e-administracji jest celem technicznym, który z założenia ma służyć realizacji innych celów społecznych⁴⁴.

Zmiana modelu administrowania, nowy wymiar współpracy i zmiany organizacyjne

Niewątpliwie urzeczywistnianie e-administracji powoduje zmianę w relacjach wewnątrz samej administracji, jak i w relacjach zewnętrznych z klientami. Zmienia się model administrowania. Cyfryzacja umożliwia indywidualizację działań administracji w procesie administrowania w innym niż dotychczas wymiarze. W planach jest opracowanie narzędzia ułatwiającego pracę organom jednostek samorządu terytorialnego – tzw. asystenta petenta w instytucjach użyteczności publicznej (program Infostrateg⁴⁵), co w konsekwencji pozwoli odciążyć urzędników od prostych czynności i kierować ich zasoby na inne, bardziej złożone procesy administracyjne. Planowane jest wprowadzenie inteligentnego dyspozytora korespondencji w urzędach, który będzie potrafił rozpoznać pisma i zamienić je na pismo tekstowe (tzw. technologia OCR), dokonać przekierowania na właściwą skrzynkę e-mail urzędnika lub pracownika biurowego na bazie słowa kluczowego w tytule, co skróci czas obsługi klienta i podniesie poziom oferowanych usług.

Jednocześnie pojawił się wśród niektórych członków społeczeństwa tzw. pesymizm technologiczny, że w przyszłości władzę nad ludźmi mogą sprawować maszyny, związany z obawami wynikającymi ze stosowania algorytmów/predykcji decyzji⁴⁶. Te obawy zostały dostrzeżone przez rządzących, co znalazło swój wymiar w deklaracji berlińskiej, w której sformułowano podstawowe zasady rozwoju technologii cyfrowych, na których powinna się opierać cyfryzacja administracji na Jednolitym Rynku Cyfrowym Unii Europejskiej⁴⁷:

1. Technologia cyfrowa powinna ułatwiać obywatelom i przedsiębiorcom kontakt z organami administracji publicznej. Dlatego istotne jest przekształcanie skomplikowanych procedur w proste, zautomatyzowane i intuicyjne usługi online.
2. Należy umożliwić skuteczny transfer wiedzy między jednostkami administracyjnymi z różnych państw członkowskich oraz interoperacyjność usług administracji publicznej.

⁴⁴ J. Janowski, *Administracja elektroniczna...*, s. 14.

⁴⁵ Program Strategiczny Infostrateg „Zaawansowane technologie informacyjne, telekomunikacyjne i mechatroniczne”, <https://www.gov.pl/web/ncbr/infostrateg> (1.06.2021).

⁴⁶ Y.N. Harari, *21 lekcji na XXI wiek*, Kraków 2018, za: K. Śledziwska, R. Włoch, *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat*, Warszawa 2020, s. 10.

⁴⁷ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/cyfryzacja-oparta-na-wartosciach--podpisanie-deklaracji-berlinskiej> (8.12.2020).

3. Musimy inwestować w nowoczesną i bezpieczną infrastrukturę telekomunikacyjną oraz zapewnić łatwy dostęp do danych gromadzonych przez instytucje publiczne. Inteligentne rozwiązania, takie jak sztuczna inteligencja i narzędzia big data, z pewnością pomogą nam poprawić efektywność publicznych e-usług.
4. Powinniśmy rozwijać zdolność ludzi do radzenia sobie ze zmianami technologicznymi i czerpania korzyści z nowych usług cyfrowych. Dlatego na każdym kroku musimy wspierać potrzebę ciągłego – niezależnie od wieku – podnoszenia poziomu umiejętności cyfrowych.
5. Należy zagwarantować europejskim społeczeństwom dostęp do rzetelnych i wiarygodnych informacji.

Analizując problematykę administracji współpracującej, w naturalny sposób przychodzi na myśl kwestia cyfryzacji. Cel, jakim jest Cyfrowa Europa, dla swego urzeczywistnienia wymaga niespotykanej dotąd współpracy państw Unii Europejskiej. Znalazło to swój wyraz normatywny w wielu aktach Unii, a szczególnie w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1724 z 2 października 2018 r. w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego w celu zapewnienia dostępu do informacji, procedur oraz usług wsparcia i rozwiązywania problemów, a także zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1024/2012⁴⁸.

Wprowadzanie rozwiązań informatycznych w działaniach administracji powoduje z jednej strony zmianę sposobu funkcjonowania samej administracji w obszarze *beck-office*, jak również sposobów komunikowania się ze społeczeństwem i odbiorcami jej usług. Musi to powodować zmiany w obszarze procedur współpracy. Proces cyfryzacji administracji łączy się z wieloma udogodnieniami dla samej administracji wynikającymi z automatyzacji procesów, m.in. EZD, zastosowanie algorytmów do predykcji decyzji czy do wyszukiwania obszarów, które powinny być poddane kontroli. Prostsza i szybsza obsługa składanych wyłącznie drogą elektroniczną wniosków, np. w sprawie zasiłków opiekuńczych w czasie pandemii i lockdownu, w sprawie instrumentów wsparcia w ramach tzw. tarcz antykryzysowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom pandemii COVID-19, pozwala m.in. na automatyczną korektę błędów. Nakładanie kolejnych obowiązków dostarczania e-usług publicznych w Unii Europejskiej wymaga opracowania kompatybilnych interoperacyjnych programów oraz współpracy w zakresie realizacji obowiązków za pomocą narzędzi cyfrowych.

Przykładem tego jest współpraca z Głównym Urzędem Statystycznym podmiotów administracji zobowiązanych do raportowania stanu zapewnienia dostępności (art. 11 u.d.c.). Raportowanie będzie się odbywać za pomocą portalu sprawozdawczego GUS. Udostępniony formularz w wersji elektronicznej większość podmiotów publicznych otrzyma do końca lutego za pośrednictwem portalu sprawozdawczego GUS⁴⁹. Każdy podmiot publiczny musi do 31 marca 2021 r.,

⁴⁸ Dz.U. L 295 z 21 listopada 2018 r., s. 1–38.

⁴⁹ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/formularz-raportu-o-stanie-zapewnienia-dostepnosci> (2.06.2021).

a następnie co kolejne 4 lata sporządzić krótki raport o stanie zapewniania swojej dostępności. Formularz raportu jest dostępny na stronie BIP ministerstwa właściwego ds. rozwoju regionalnego od stycznia 2021 r. Obowiązkiem podmiotu publicznego jest publikacja jego raportu na stronie BIP danego podmiotu (urzędu, szkoły, domu kultury, spółki wodociągowej, zarządu dróg miejskich itp.) lub stronie internetowej (jeśli podmiot nie ma BIP) oraz przekazanie do właściwego podmiotu, o którym mowa w art. 11 ust. 4 pkt 1 i 2, w wyznaczonych terminach. Innym przykładem jest wykorzystanie usług chmurowych, co pozwoliło na obsłużenie zwiększonego ruchu (np. portale edukacyjne). Na poziomie Unii Europejskiej wypracowano stanowisko (koncepcja Europejskiej Federacji Chmur), że rozwój usług chmurowych jest konieczny, w tym budowa sfederalizowanej chmury europejskiej⁵⁰.

Szczególny rodzaj współpracy przy realizacji zadań promocji gospodarki i polskich przedsiębiorców został zainicjowany przez GUS i Ministra Spraw Zagranicznych. Specyfika tej współpracy wynika z rodzaju realizowanego zadania, jakim jest promocja, stąd i instrumenty realizacji są adekwatnego do tego: 1) udostępnianie przez Prezesa GUS danych statystycznych z zakresu handlu zagranicznego Ministrowi Spraw Zagranicznych i podległym mu przedstawicielstwom dyplomatycznym; 2) przygotowywanie analiz i opracowań w oparciu o dane statystyczne gromadzone przez GUS⁵¹.

Innego rodzaju zmiana w zakresie modelu współpracy w relacji organ administracji – przedsiębiorca następuje w administracji skarbowej. Wdrożyła ona tzw. monitorowanie horyzontalne. Jak wskazano na stronie OECD⁵², koncepcja HM została opracowana i po raz pierwszy wprowadzona w Holandii w 2005 r.⁵³ dla dużych firm.

Tradycyjne stosunki administracji skarbowej z podatnikami są zhierarchizowane. Popęlenie deliktu administracyjnego wiąże się z sankcją administracyjną. Globalizacja oraz arbitraż regulacyjny powodują działania określane jako optymalizacja podatkowa i ucieczka do rajów podatkowych. Remedium na tę sytuację miała być koncepcja „wzmocnionych relacji”, później przekształcona w „zgodność współpracy”, opracowana w 2008 r. na forum OECD ds. Administracji Podatkowej⁵⁴. Na skutek tego wprowadzono w Austrii pilotażowy projekt, tzw. monitorowanie horyzontalne wybranych podatników. HM „stanowi zmianę

⁵⁰ <https://www.computerworld.pl/news/Panstwo-2-0-Pandemia-wspiera-cyfryzacje,425948.html> (4.03.2021).

⁵¹ <https://stat.gov.pl/aktualnosci/prezes-gus-dr-dominik-rozkrut-podpisal-porozumienie-z-mini-sterstwem-spraw-zagranicznych-ws-ram-wspolpracy,363,1.html> (7.07.2021).

⁵² <http://www.oecd.org/ctp/administration/Co-operative-Compliance-Preliminary.pdf> (5.06.2021).

⁵³ D. De Widt, L. Oats, *Risk assessment in a co-operative compliance context: A Dutch–UK comparison*, „British Tax Review” 2017, no. 2, s. 230–248.

⁵⁴ J. Enachescu, M. Zieser, E. Hofmann, E. Kirchler, *Horizontal Monitoring...*, s. 75–94.

w dominującym paradygmacie nakazowo-kontrolnym w kierunku wzmocnionej współpracy między podatnikami a organami podatkowymi⁵⁵ „w celu skutecznego promowania dobrowolnego przestrzegania przepisów podatkowych”⁵⁶. Jak pokazują badania, przejrzystość procedur i bycie poinformowanym sprzyja akceptacji nowego modelu współpracy administracji z podatnikami poprzez zastąpienie monitorowani wertykalnego, opartego na kontroli i nadzorze, monitorowaniem horyzontalnym, opartym na współpracy i wzajemnym zaufaniu⁵⁷. Podobne rozwiązania wprowadzono w Polsce.

Podsumowanie

Cyfryzacja intensywnie wpływa na rozwój współpracy administracyjnej, a tym samym model administrowania oraz wzrost dostępności usług administracji publicznej, stwarzając szansę rozwojową prowadzącą do urzeczywistnienia społeczeństwa informacyjnego i partycypacyjnego. Zarówno współpraca, jak i cyfryzacja są w dużej mierze determinowane prawnie, co pokazała konieczność wprowadzania możliwości stosowania cyfrowych rozwiązań przez administrację na mocy tzw. specustaw covidowych. Jednocześnie ich zastosowanie w obliczu pandemii spowodowało przełamanie oporu użytkowników do ich stosowania – nazywanego „gotowością technologiczną” (*technology readiness*)⁵⁸ – ze względu na zagrożenie epidemiczne, co może być szansą na trwałe zmiany w postaci wzrostu ucyfrowienia sposobu działania organów administracji i jej klientów. Tym bardziej że pojawiły się specjalne rozwiązania technologiczne dla administracji w obliczu pandemii, np. Smart PZP, e-szkolenia przygotowawcze służby cywilnej, e-sesja dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Bibliografia

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1997.
Co-operative Compliance: A Framework: From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance, OECD 2013, <https://www.oecd.org/publications/co-operative-compliance-a-framework-9789264200852-en.htm> (8.10.2021).

⁵⁵ Organy podatkowe czerpią korzyści z terminowego poboru podatków, odpowiednich ram kontroli podatkowej i pełnego ujawniania informacji przez firmy, a dla przedsiębiorcy ciągły monitoring zmniejsza złożoność i sprzyja planowaniu oraz bezpieczeństwu prawnemu. *Ibidem*.

⁵⁶ L.P. Feld, B. Frey, *Tax compliance...*

⁵⁷ J. Enachescu, M. Zieser, E. Hofmann, E. Kirchler, *Horizontal Monitoring...*

⁵⁸ K. Shirahada, B. Quang Ho, A. Wilson, *Online public services usage and the elderly: Assessing determinants of technology readiness in Japan and the UK*, „Technology in Society” 2019, vol. 58.

- De Widt D., Oats L., *Risk assessment in a co-operative compliance context: A Dutch–UK comparison*, „British Tax Review” 2017, no. 2.
- Dudzik S., *Współpraca Komisji Europejskiej z organami ochrony konkurencji w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
- Ehrke-Rabel T., Gunacker-Slawitsch B., *Die Bedeutung von Governance für das Steuerrecht*, „Austrian Law Journal” 2014, no. 1.
- Enachescu J., Zieser M., Hofmann E., Kirchler E., *Horizontal Monitoring in Austria: subjective representations by tax officials and company employees*, „Business Research” 2019, no. 12.
- Feld L.P., Frey B., *Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation*, „Law and Policy” 2007, no. 29.
- Harari Y.N., *21 lekcji na XXI wiek*, Kraków 2018.
- <http://archiwum.mc.gov.pl/ezd-rp-elektroniczne-zarzadzanie-dokumentacja-w-administracji> (5.06.2021).
- <http://www.oecd.org/ctp/administration/Co-operative-Compliance-Preliminary.pdf> (5.06.2021).
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=869&langId=en> (30.05.2021).
- <https://stat.gov.pl/aktualnosci/prezes-gus-dr-dominik-rozkrut-podpisal-porozumienie-z-ministerstwem-spraw-zagranicznych-ws-ram-wspolpracy,363,1.html> (7.07.2021).
- <https://www.computerworld.pl/news/Panstwo-2-0-Pandemia-wspiera-cyfrizacje,425948.html> (4.03.2021).
- <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/cyfrizacja-oparta-na-wartosciach--podpisanie-deklaracji-berlinskiej> (8.12.2020).
- <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/formularz-raportu-o-stanie-zapewnienia-dostepnosci> (2.06.2021).
- <https://www.gov.pl/web/gov/ciaglosc-pracy-urzedow-w-czasie-epidemii> (9.04.2020).
- <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/sztuczna-inteligencja-wspiera-strone-tarczy-anty-krzysowej> (1.06.2021).
- Janowski J., *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2000.
- Niewiadomski Z., *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, 15–16 listopada 2005*, Toruń 2005.
- Piotrowska A., *Administracja dialogu – o nowych metodach administrowania w relacji organ–przedsiębiorca*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, Prawo 329.
- Piotrowska A., *Europejska współpraca informacyjna w sieci organów* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, red. J. Sługocki, Wrocław 2014.
- Półtorak N. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. III: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Position Paper on Definition of OOP and Situation in Europe, https://www.toop.eu/sites/default/files/D2.14_Position_paper_OOP_update.pdf (6.05.2021).
- Shirahada K., Quang Ho B., Wilson A., *Online public services usage and the elderly: Assessing determinants of technology readiness in Japan and the UK*, „Technology in Society” 2019, vol. 58.
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Śledziwska K., Włoch R., *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat*, Warszawa 2020.
- Waligórski M.A., *Koordinacja w administracji publicznej* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knośali*, red. G. Łaszczycy, A. Matan, L. Zacharko, Warszawa 2008.

- Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. III: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Wróbel A., *Europejska współpraca administracyjna* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. IX: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Zalewski T., *Definicja sztucznej inteligencji* [w:] *Prawo sztucznej inteligencji*, red. L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2020, Legalis.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza wybranych zagadnień dotyczących relacji zachodzących między procesem cyfryzacji administracji publicznej i współpracy administracyjnej oraz dylematy związane z poszukiwaniem nowego instrumentarium potrzebnego administracji do efektywnego administrowania w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społecznej, gospodarczej i technologicznej. Wielopłaszczyznowa współpraca między różnymi aktorami życia społecznego z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) pozwala na zmianę klasycznego pojmowania roli administracji. Pandemia COVID-19 miała wpływ na ucyfrowienie administracji, to zaś wymusiło szczególną współpracę między różnymi organami administracji. Cyfrowa administracja stara się być rozwiązaniem dla globalnych, europejskich i krajowych problemów związanych z kryzysem pandemicznym.

Słowa kluczowe: Jednolity Rynek Cyfrowy, elektroniczna administracja, współpraca administracyjna, koordynacja, cyfryzacja, pandemia, wzmocniona współpraca

TOWARDS DIGITAL EUROPE – COOPERATION AND COORDINATION IN ACHIEVING OBJECTIVES AND TASKS OF DIGITAL GOVERNMENT

Summary

The aim of the article is to analyze selected issues concerning the relations occurring between the process of digitization of public administration and administrative cooperation, as well as dilemmas related to the search for a new instrumentarium needed by the administration for effective administration in the dynamically changing social, economic and technological reality. The multifaceted cooperation between different actors of social life with the use of information and communication technologies (ICT) allows to change the classical understanding of the role of administration. Pandemic had an impact on the digitalisation of administration, which in turn forced a special cooperation between different administrative bodies. Digital government seeks to be a solution to global, European and national problems related to the pandemic crisis.

Keywords: Digital Single Market, e-government, administrative cooperation, coordination, digitization, pandemic, cooperative compliance