



Uniwersytet
Wrocławski

Ewolucja elektronicznej administracji publicznej

e-administracja 1.0

e-administracja 2.0

e-administracja 3.0

e-administracja 4.0

e-administracja ...

pod redakcją Renaty Kusiak-Winter i Jerzego Korczaka

Wrocław 2021

Ewolucja elektronicznej administracji publicznej



Najwyższa
kategoria
naukowa A+



**UCZELNIA
BADAWCZA**
INICJATYWA DOSKONAŁOŚCI

Ewolucja elektronicznej administracji publicznej

pod redakcją

Renaty Kusiak-Winter

Uniwersytet Wrocławski
ORCID: 0000-0002-8202-1360

Jerzego Korczaka

Uniwersytet Wrocławski
ORCID: 0000-0003-1104-4837

Wrocław 2021

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Galyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. UR;*

dr hab. Daniel Wacinkiewicz, prof. US

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszcza, eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66601-42-0 (druk)

ISBN 978-83-66601-43-7 (online)

Spis treści

Przedmowa	9
ELEKTRONICZNA ADMINISTRACJA – KONCEPCJA I TYPOLOGIE	
Renata Kusiak-Winter Kierunki i etapy rozwoju e-administracji publicznej.....	15
PŁASZCZYZNY ZASTOSOWANIA E-ADMINISTRACJI 1.0	
Małgorzata Kozłowska Rejestr Korzyści jako narzędzie przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej.....	31
Renata Raszevska-Skalecka E-administracja w rozwoju usług edukacyjnych – szkoła jako organizacja „ucząca się”	43
Adam Bródka Cyfryzacja instrumentów systemu gwarancji wykonania obowiązków publicznoprawnych – zagadnienia wybrane	57
Dominika Cendrowicz Rozwój e-kompetencji w administracji publicznej na przykładzie pomocy społecznej	73
Matthias Thum Arbeit 4.0 (New Work) aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung	87
Maciej Błażewski Polska perspektywa Koncepcji – Praca 4.0	107
E-ADMINISTRACJA 2.0 NA RZECZ WZMOCNIENIA DEMOKRACJI	
Marcin Stasz Elektroniczne formy partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym na przykładzie gminy	119
Aleksandra Pinkas <i>Smart governance</i> warunkiem osiągnięcia neutralności klimatycznej.....	135
E-ADMINISTRACJA 3.0 NA RZECZ INTELIGENTNYCH ROZWIĄZAŃ	
Agnieszka Chrisidu-Budnik Współczesne kierunki rozwoju inteligentnych miast w kontekście potencjału relacyjnego.....	151

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Zrównoważony transport w kontekście koncepcji *smart administration*..... 171

Anna Bekhta

Blockchain: możliwości i wyzwania dla sektora publicznego 189

Notka o autorach..... 205

Przedmowa

Wpływ technologii informacyjno-telekomunikacyjnych ICT na kształt i funkcjonowanie współczesnej administracji publicznej to temat znany i niezmiennie aktualny od dłuższego czasu, jednak konieczność radzenia sobie z pandemią COVID-19 spowodowała swoiste odwrócenie perspektywy. Mamy bowiem do czynienia już nie z fenomenem informatyzacji w administracji jako jednym z wielu aspektów organizacji i organizowania sfery publicznej, ale z postępującym zawłaszczaniem wszystkich możliwych obszarów działania administracji przez technologie ICT. To z kolei stawia na głowie rozumienie klasycznych definicji i instytucji nauki administracji i nauki prawa administracyjnego.

Tak pojmowana „inwazja” nowoczesnych technologii stanowi nie lada wyzwanie dla samej administracji, że nie tylko będzie skutecznie wdrażać i aktywnie stosować instrumenty ICT w codziennej pracy, ale również będzie przeprowadzać stałą i konstruktywną ewaluację działań w tym zakresie. Stąd pilna potrzeba prowadzenia badań nad ewolucją i kierunkami rozwoju e-administracji, które będą integrować wyniki osiągnięte na gruncie nauk administracyjnych ze względu na doniosłość oraz złożoną naturę przedmiotu studiów. Podejmując badania, możemy czerpać z licznych opracowań naukowych, ale również z dostępnych analiz organizacji eksperckich, think-tanków czy międzynarodowych instytucji, by wymienić w tym miejscu chociażby ONZ, OECD, Bank Światowy czy Komisję Europejską.

Oddajemy do rąk czytelników monografię wieloautorską poświęconą ewolucji elektronicznej administracji publicznej. W opracowaniu zaproponowano metodę grupowania rozdziałów opartą na klasyfikacji stadiów rozwoju e-administracji typu 1.0, 2.0 oraz 3.0. Zarówno nomenklatura, jak i podstawowe cechy dystynktywne wymienionych tu etapów nawiązują do ewolucji Internetu pierwszej, drugiej oraz trzeciej generacji, określanej również mianem sieci Web 1.0, 2.0 i 3.0. Należy podkreślić, że ta klasyfikacja, tak jak zresztą wszystkie inne konceptualizacje, ma tendencje do uproszczenia i redukcji złożoności, jednak zdaniem autorów analiza zgromadzonego materiału przez pryzmat ww. klasyfikacji może być dobrym punktem wyjścia do dokonywania ocen i formułowania propozycji rozwiązań na przyszłość.

W związku z powyższym układ monografii przedstawia się następująco. Jako wprowadzenie służy rozdział Renaty Kusiak-Winter poświęcony kierunkom i etapom rozwoju e-administracji publicznej, który nie tylko omawia podstawową typologię ewolucji e-administracji z podziałem na typy 1.0, 2.0 oraz 3.0, ale również uzupełnia o alternatywne modele odzwierciedlające niuansowość stopni dojrzałości e-administracji.

W drugiej części zostały zaprezentowane przykłady wdrożenia e-administracji typu 1.0. Za podstawowy jej przejaw uznaliśmy prowadzenie Rejestru Korzyści w formie elektronicznej, przedstawione w rozdziale Małgorzaty Kozłowskiej, ponieważ cechą wyjściową etapu 1.0 jest jednokierunkowy model komunikacji administracji z jednostką. To również odpowiada pierwszym wyobrażeniom utożsamiającym cyfryzację z możliwością wyszukiwania potrzebnych informacji na publicznych portalach WWW. Innym ważnym elementem właściwym dla fazy początkowej e-administracji 1.0 jest zagwarantowanie wszystkim obywatelom dostępu do nowoczesnej sieci telekomunikacyjnej, co zostało ukazane przez Renatę Raszewską-Skałecką na przykładzie tworzenia sieci dostępu szkół do Internetu w ramach Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej.

Kolejne, już bardziej dojrzałe stadium e-administracji 1.0 ilustruje przykład cyfryzacji instrumentów systemu gwarancji wykonania obowiązków publicznoprawnych zaprezentowane w rozdziale Adama Bródki. Jego istotą jest bowiem jednostronna oraz dwustronna komunikacja administracji z podmiotami z zewnątrz według reżimu ustalonego przez władze publiczne, co obrazują rozmaite przejawy informatyzacji elementów składowych egzekucji, takich jak elektroniczna licytacja nieruchomości, uzyskiwanie informacji od banku na temat stanu konta zobowiązanego, sporządzanie tytułów wykonawczych w formie elektronicznej czy wykorzystanie platformy e-PUAP.

Niezmiernie ciekawie prezentuje się przykład e-kompetencji zaprezentowany w niniejszej monografii, ponieważ temu zagadnieniu zostały poświęcone trzy rozdziały, a mianowicie Dominiki Cendrowicz, Matthiasa Thuma oraz Macieja Błażewskiego. Przyjęcie różnorodnych perspektyw badawczych przez ww. autorów dobrze pokazuje dyferencjację wewnątrz etapu e-administracji 1.0. Warunkiem *sine qua non* i zarazem elementem początkowym e-administracji 1.0 jest gwarancja posiadania i stałego podnoszenia e-kompetencji przez pracowników administracji. Natomiast przejawem osiągnięcia stadium dojrzałości na tym etapie jest przyjęcie znacznie szerszej optyki, zawartej w koncepcji Praca 4.0., w ramach której e-kompetencje urzędników są postrzegane jako niezbędny warunek gwarancji praw pracowniczych.

W trzeciej części monografii zostały zaprezentowane przykłady wdrożenia e-administracji typu 2.0 nakierowanej na inicjowanie i wzmocnienie procesów współpracy i partycypacji oraz zwiększenie przejrzystości, transparentności oraz bezpieczeństwa działania administracji. Jednym z nich jest zaprezentowany przez Marcina Stasza przykład organizowania budżetu obywatelskiego w formie elektronicznej obok analogowej formy tradycyjnej, który wzmocnia procesy demokratyzacji w samorządzie terytorialnym na poziomie gminy. Inny przykład to trwająca obecnie transformacja energetyczna ukierunkowana na osiągnięcie neutralności klimatycznej, która zdaniem Aleksandry Pinkas wymaga szeroko zakrojonego udziału społeczeństwa. W tym kontekście koncepcja *smart*

governance traktuje mechanizm partycypacji społecznej jako element współrzędzenia dla osiągnięcia celów zeroemisyjnej gospodarki.

Czwarta i ostatnia część niniejszej monografii prezentuje przykłady zastosowań e-administracji 3.0, która wedle powszechnych opinii odzwierciedla aktualny stan rozwoju informatyzacji sfery publicznej. Jak się można spodziewać, optyka rozważań wychodzi daleko poza aplikacje nowoczesnych technologii. Nadrzędnym celem e-administracji 3.0 jest skuteczne rozwiązywanie niestandardowych i kompleksowych problemów społecznych, dzięki czemu następuje zwiększenie dobrobytu społeczeństwa i wzrost zaufania do władzy publicznej. Agnieszka Chrisidu-Budnik podkreśla w swoim rozdziale znaczenie wiedzy i współpracy dla funkcjonowania przestrzeni publicznej, gdyż fundament inteligentnego miasta (*smart city*) to wiedza, czyli inteligentne rozwiązania oraz umiejętność tworzenia i utrzymywania relacji (potencjał relacyjny).

Egzemplifikację zastosowania e-administracji 3.0 dostarcza rozdział Justyny Mielczarek-Mikołajów na temat inteligentnych systemów transportowych, które nie tylko tworzą zbiór różnorodnych technologii, ale także technik zarządzania stosowanych w transporcie w celu ochrony życia uczestników ruchu, zwiększenia efektywności systemu transportowego oraz ochrony zasobów środowiska naturalnego. *Last but not least* zaprezentowana została technologia *blockchain* jako przełomowa innowacja e-administracji 3.0 o szerokim zakresie zastosowań. Jak wskazuje Anna Bekhta, obecnie nie tylko instytucje finansowe czy przedsiębiorstwa, ale i rządy państw dostrzegają atuty zastosowania technologii stojącej za kryptowalutami ze względu na perspektywę poprawienia jakości usług publicznych i przede wszystkim na wiążący się z tym wzrost zaufania społeczeństwa do władzy publicznej.

Dla jasności podajmy, że wszystkie rozdziały zawarte w niniejszej monografii odwołują się do aktualnych obszarów zastosowań e-administracji publicznej. Inaczej ujmując – również w roku 2021 nadal niezmiernie pilny jest postulat zagwarantowania powszechnego dostępu do Internetu, ale równocześnie tak samo ważne są bieżące inicjatywy wielu polskich miast w kierunku urzeczywistnienia ambitnej idei *smart city*. W związku z tym należy skonstatować jednoczesność i paralelność realizacji celów e-administracji typu 1.0, 2.0 i 3.0 oraz fenomen wybiórczej adaptacji rozwiązań właściwych dla każdego z etapów. Jednak w przeważającej większości, pomimo wzrostu zainteresowania, a nawet fascynacji najnowszymi technologiami, aktualnie realizowane programy polityczne w zakresie cyfryzacji administracji publicznej w Polsce należy zakwalifikować jako właściwe dla pierwszego etapu rozwoju, czyli do e-administracji 1.0.

Renata Kusiak-Winter
Jerzy Korczak

Elektroniczna administracja – koncepcja i typologie

Kierunki i etapy rozwoju e-administracji publicznej

The evolution and generations of electronic government

STRESZCZENIE: Przedmiotem rozdziału jest naszkicowanie kierunków i etapów rozwoju e-administracji publicznej na podstawie przeglądu literatury przedmiotu oraz opracowań sporządzonych przez organizacje międzynarodowe, jak również instytucje eksperckie. Chociaż wydaje się, że największą popularność zyskała dotychczas konceptualizacja e-administracji na etapy 1.0, 2.0, 3.0, uzupełniona w ostatnim czasie o koncepcję e-administracji 4.0, to warto pamiętać o alternatywnych modelach ukazujących niuanse stopni dojrzałości e-administracji, które uwzględniają złożoną i wielopostaciową naturę administracji publicznej.

SŁOWA KLUCZOWE: elektroniczna administracja, e-administracja 1.0, e-administracja 2.0, e-administracja 3.0, otwarta administracja, administracja inteligentna

ABSTRACT: The aim of this chapter is to make an overview of the literature on the evolution and generations of electronic government, considering also the conceptualization proposed by international organizations as well as expert institutions. Although it seems that the most popular are the maturity models of eGovernment 1.0, eGovernment 2.0, eGovernment 3.0 and even eGovernment 4.0 in recent times, it is also important to analyze the alternative conceptualizations that reflect the stages of (e-)government's development and stick to the complex and multidimensional nature of public administration.

KEYWORDS: electronic government, eGovernment 1.0, eGovernment 2.0, eGovernment 3.0, eGovernment 4.0, eGovernance, smart administration

1. Wprowadzenie

E-administracja jest na ustach wszystkich. Tak oszałamiającą karierę instrumenty i mechanizmy e-administracji „zawdzięczają” rozprzestrzenieniu się pandemii COVID-19, choć należy podkreślić, że informatyzacja i cyfryzacja administracji to zagadnienie kluczowe już od dłuższego czasu. Niemniej jednak aktualna sytuacja pandemiczna sprawiła, że nawet najwięksi sceptycy postrzegają e-administrację już nie jako zjawisko niszowe czy dostępne dla wąskiej grupy entuzjastów nowych technologii, lecz jako normalną, a wręcz podstawową formę kontaktu na linii urząd–obywatel. I właśnie ta zmiana, to, że cyfryzację zaczęto traktować priorytetowo zarówno w działaniach politycznych, jak i w pracy samych urzędów, jest widoczne na każdym kroku. Rangę zagadnienia podnosi dodatkowo pilna konieczność dalszego reformowania przestrzeni publicznej i dostosowywania jej do zmieniających się potrzeb otoczenia technologicznego, gospodarczego

i społecznego. Należy podkreślić, że o ile w początkowym okresie największą wagę przywiązywano do zwiększenia skuteczności i redukcji kosztów w procesach zachodzących wewnątrz administracji oraz w kontaktach z obywatelami i przedsiębiorcami, to w toku dalszego rozwoju zasadnicza uwaga została skierowana na wzmocnienie demokracji poprzez zwiększenie partycypacji jednostek i przedsiębiorców w procesach administrowania. Aktualnie oczekuje się, że zastosowanie najnowszych technologii w e-administracji publicznej pozwoli lepiej zrozumieć i stawić czoła narastającym problemom społecznym. Należą do nich ubóstwo i wykluczenie społeczne, starzejące się społeczeństwo, degradacja środowiska naturalnego czy nagłe sytuacje kryzysowe, jak aktualna pandemia COVID-19 albo kryzys finansowy i gospodarczy z 2008 r. Należy zatem stwierdzić, że to ewolucja zmieniających się potrzeb i wymagań społecznych oraz dynamiczny postęp nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych jest podstawowym motorem rozwoju e-administracji. W związku z tym również tytułowe kierunki i etapy rozwoju stanowią wypadkową zmian społecznych i technologicznych. Niniejsze opracowanie ma na celu zaprezentowanie kierunków rozwoju, cech wyróżniających i podstawowych mechanizmów właściwych dla poszczególnych etapów rozwoju e-administracji na podstawie analizy literatury przedmiotu, nie zapominając również o alternatywnych podziałach i konceptualizacjach, uwzględniających złożoną i wielopostaciową naturę administracji publicznej.

2. Zagadnienia definicyjne

Mówiąc o ewolucji e-administracji, należy wskazać, że już elementy konstytutywne proponowanych definicji odzwierciedlają zmiany akcentowania. Otóż o ile początkowe definicje utożsamiają fenomen cyfryzacji administracji głównie z jej instrumentarium, to współcześnie dominuje spojrzenie szersze. O ile zatem w znaczeniu wąskim e-administracja oznacza korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w procesie realizacji zadań publicznych¹, to ujęcie szerokie wskazuje na jej transformacyjny charakter, że jest ona uosobieniem postępu i motorem wszelkich zmian sektora publicznego. Swoistą integrację obu znaczeń odnajdziemy w definicji zaproponowanej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), wedle której e-administracja to korzystanie z narzędzi ICT w procesie administrowania jako konsekwencja realizacji strategii modernizacji administracji dla realizacji dobra wspólnego². Natomiast

¹ J. Blicharz, L. Zacharko, *Europejska Sieć ds. Administracji Publicznej*, [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 821 i n.

² Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, Adopted by the OECD Council on 15 July 2014.

definicja w znaczeniu podmiotowym postrzega e-administrację jako integralną częścią cyfrowego ekosystemu rządzenia, składającego się z jednostek publicznych, przedsiębiorców, podmiotów trzeciego sektora, zrzeszeń obywatelskich oraz pojedynczych jednostek, uczestniczących w koprodukcji powszechnie dostępnych baz danych oraz usług publicznych poprzez wzajemną interakcję³.

W literaturze przedmiotu, opracowaniach eksperckich i dokumentach organizacji międzynarodowych odnajdziemy wiele kategoryzacji odnośnie do etapów rozwoju e-administracji. Ich dystynktywną cechą wspólną jest zauważalna zmiana akcentowania od prostych mechanizmów i instrumentów w kierunku kompleksowych rozwiązań e-administracji. Co istotne, narastający stopień komplikowania dotyczy się nie tylko stosowanych technologii, ale również rzutuje na struktury organizacyjne czy konstrukcje transakcji między administracją a obywatelem lub przedsiębiorcą⁴. W związku z tym, że w licznych opracowaniach dominuje ujęcie linearne ewolucji, począwszy od prostej „e-administracji 1.0” w kierunku pożądanego, wielowymiarowego modelu „e-administracji 4.0”, do której powinniśmy dążyć, to w pierwszej kolejności zostanie zaprezentowane to właśnie ujęcie, by w dalszej części ukazać inne, alternatywne klasyfikacje, zaś na końcu przedstawić krótkie odniesienie do praktyki administracyjnej w Polsce jako kraju członkowskiego Unii Europejskiej.

3. Klasyfikacja podstawowa

Jak wyżej wspomniano, postacią wyjściową jest e-administracja 1.0 (eGovernment 1.0) jako pierwszy i bazowy etap rozwoju elektronicznej administracji datowany na koniec lat 90. i początek XXI w. Zarówno nomenklatura, jak i podstawowe cechy dystynktywne tego etapu nawiązują do stadium rozwoju Internetu pierwszej generacji, określanego również mianem sieci Web 1.0. Definiowanie tej ostatniej następowało przez pryzmat płaszczyzny technicznej ujmującej globalne medium jako sieć komputerową, na którą składały się ogromne liczby serwerów tworzących ze sobą pewnego rodzaju powiązaną siatkę⁵. Internet 1.0 opierał się na jednokierunkowym modelu komunikacji, gdyż treści na stronach WWW były zamieszczane wyłącznie przez wykwalifikowanych twórców komunikatów. Natomiast odbiorca przyjmował postawę bierną, odczytując zamieszczane informacje bez opcji komentowania czy ich rozszerzania. W związku z tym relacje

³ E. Barcevičius, G. Cibaitė, C. Codagnone, V. Gineikytė, L. Klimavičiūtė, G. Liva, L. Matulevič, G. Misuraca, I. Vanini, *Exploring Digital Government Transformation in the EU – Analysis of the State of the Art and Review of Literature*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019, s. 13.

⁴ *Ibidem*, s. 17.

⁵ Podają za: Ł. Sarowski, *Od Internetu Web 1.0 do Internetu Web 4.0 – ewolucja form przestrzeni komunikacyjnych w globalnej sieci*, „Rozprawy Społeczne” 2017, t. 11 (1), s. 32-39.

między nadawcą a odbiorcą charakteryzowała jednostronność i asymetryczność, przy czym nadawca zajmował uprzywilejowaną pozycję, gdyż posiadał monopol na wiedzę⁶.

Odpowiednio do zakresu możliwości oferowanych przez sieć Web 1.0 e-administracja 1.0 charakteryzowała się stopniowym wdrażaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych, zakładaniem stron internetowych WWW dla sektora publicznego oraz dostarczaniem usług publicznych online. W tej fazie technologie komunikacyjne ICT były wykorzystywane do jednostronnego przekazywania informacji, również w odniesieniu do procesów zachodzących wewnątrz administracji, by zastąpić papierowy obieg dokumentów, czy to dla osiągnięcia oszczędności kosztów, czy też skuteczności funkcjonowania. Należy podkreślić, że na tym etapie istota pracy i sposobu funkcjonowania administracji nie uległa realnej zmianie, ponieważ również Internet pierwszej generacji nie oferował instrumentów odbiegających od tych, spotykanych w tradycyjnych mediach, takich jak prasa, radio i telewizja.

E-administracja 2.0 (eGovernment 2.0; open government; eGovernance) to określenie dla postępów elektronicznej administracji datowanej od ok. 2000 r. i trwającej do końca pierwszej dekady XXI w., właściwej dla etapu rozwoju Internetu drugiej generacji (Web 2.0). Ten ostatni charakteryzuje się nie tyle przełomem technologicznym, ile społecznym, gdyż oznacza zmianę sposobu korzystania z Internetu przez użytkowników⁷. Odbiorca nie jest już biernym konsumentem treści dostarczanych przez wykwalifikowanych nadawców, ponieważ nastąpiło oddanie roli decydentów użytkownikom-konsumentom. Administrator dostarcza jedynie platformę informatyczną, zapewniając użytkownikom samodzielne zamieszczanie i komentowanie materiałów. Zasadniczą cechą sieci Web 2.0 jest interaktywność umożliwiająca personalizowanie treści oraz indywidualizowanie oferty⁸.

Odpowiednio do rozwoju Internetu drugiej generacji e-administracja 2.0 jest nakierowana na tworzenie platform typu *open-source*, które umożliwiają administrowanie z interaktywnym udziałem obywateli oraz organizacji biznesowych⁹. W przeciwieństwie do poprzedniego okresu e-administracja 2.0 jest zorientowana bardziej na zewnątrz, wzmacniając procesy współpracy i partycypacji oraz zwiększając przejrzystość, transparentność oraz bezpieczeństwo swojego działania. Bilateralne interakcje e-administracji z obywatelami są prowadzone przy użyciu otwartych baz danych (*open data*), usług sieciowych (*web services*) oraz platform infrastrukturalnych. Należy podkreślić, że

⁶ M. Szpunar, *Nowe media a paradygmat kultury uczestnictwa*, [w:] M. Graszewicz, J. Jastrzębski (red.), *Teorie komunikacji i mediów*, Wrocław 2010, s. 251 – podaję za: Ł. Sarowski, *op. cit.*, s. 34.

⁷ T. O'Reilly, *What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*, "Communication Strategy" 2007, Vol. 65, s. 17-37.

⁸ Ł. Sarowski, *op. cit.*, s. 34.

⁹ S. Chun, S. Shulman, R. Sandoval, E. Hovy, *Government 2.0: Making Connections Between Citizens, Data and Government*, "Information Polity" 2010, Vol. 15(1-2), s. 1-9.

usługi oferowane na tym etapie są dostarczane przez każdy departament w sposób niezależny i odrębny od innych usług, co oznacza brak integracji między nimi dla podniesienia ogólnej jakości usług. Skala interakcji obejmuje zarówno poziom całego państwa, jak i poziom jednostek komunalnych¹⁰.

E-administracja 3.0 to administracja określana w literaturze również przymiotem *smart* lub *intelligent*, której rozwój jest datowany od połowy lat 2010 i, jak podaje szereg opracowań, jest to aktualny etap trwający do dzisiaj¹¹. Jak się łatwo domyślić, nomenklatura i cechy charakterystyczne dla e-administracji 3.0 są konstruowane na podstawie Internetu trzeciej generacji, czyli sieci Web 3.0. Podstawowym jej wyróżnikiem jest mechanizm funkcjonowania sieci przy użyciu inteligentnych narzędzi, które pozwalają na uzyskanie pożądanych informacji w sposób celowy i zgodny z preferencjami użytkownika. O ile bowiem Internet drugiej generacji dostarcza dużą ilość odnośników do stron z potencjalnie poszukiwanymi informacjami, które mogą być nieprzydatne, to sieć 3.0 jest nakierowana na ułatwienie użytkownikom procesu doboru i selekcji danych¹². Stąd Internet trzeciej generacji jest określany mianem Internetu kontekstowego, w którym informacje przesyłane zależą nie tylko od grupy użytkowników, ale także od czasu albo miejsca, w którym ta informacja jest przekazywana.

Odpowiednio do rozwoju Internetu 3.0 rozwój e-administracji 3.0 przebiega przy zastosowaniu procesów zarządzania administracyjnego i biznesowego, wykorzystania narzędzi współpracy i portali społecznościowych, innowacji z użyciem otwartych baz o dużym zasobie danych (*open and big data*), Internetu rzeczy (*Internet of Things – IoT*), technologii łańcucha bloków (*blockchain*) oraz przetwarzania danych za pomocą chmury obliczeniowej (*cloud computing*)¹³. E-administracja 3.0 jest zaprojektowana po to, by lepiej pracować, być oszczędna (*lean government*), otwarta na obywatela, ale również po to, by „myśleć” za pomocą przetwarzania danych z wykorzystaniem mechanizmów sztucznej inteligencji. Jej nadrzędnym celem jest podejmowanie lepszych decyzji, rozwiązywanie ważnych problemów społecznych, optymalizacja wykorzystywania zasobów publicznych oraz zwiększenie partycypacji obywateli i dobrobytu społeczeństwa¹⁴. Na tym etapie obserwujemy innowacyjne podejście do tworzenia polityk publicznych (*policy innovation*), gdzie szeroki krąg interesariuszy ma możliwość tworzenia i koprodukcji polityk publicznych

¹⁰ E. Barcevičius *et al.*, *op. cit.*, s. 12.

¹¹ Y. Charalabidis, E. Loukis, Ch. Alexopoulos, Z. Lachana, *The Three Generations of Electronic Government: From Service Provision to Open Data and to Policy Analytics*, [w:] I. Lindgren, M. Janssen, H. Lee, A. Polini, M. Bolívar, H. J. Scholl, E. Tambouris (Eds.), *Electronic Government*, Cham 2019, s. 3 i n.

¹² Ł. Sarowski, *op. cit.*, s. 35.

¹³ J. Millard, *European Strategies for e-Governance to 2020 and Beyond*, [w:] A. Ojo, J. Millard (Eds.), *Government 3.0 – Next Generation Government Technology Infrastructure and Services: Roadmaps, Enabling Technologies & Challenges*, Cham 2017, s. 5.

¹⁴ E. Barcevičius *et al.*, *op. cit.*, s. 10-12.

dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, zwiększenia dostępności i trafności formułowanych polityk. Podsumowując, należy stwierdzić, że e-administracja 3.0 jest ze wszech miar skierowana na obywatela, który korzysta z usług publicznych w każdym miejscu i czasie, w przeciwieństwie zaś do poprzedniego okresu interakcje z jednostką mają charakter bardziej zindywidualizowany, gdyż proces podejmowania decyzji przebiega na podstawie kluczowych danych opartych na wiedzy (*data and evidence-based decision making*). Warto zaznaczyć, że e-administracja 3.0 operuje już nie tylko w skali lokalnej czy ogólnopństwowej, ale również regionalnej i międzynarodowej.

4. Podstawowe cechy wyróżnionych modeli

W literaturze przedmiotu podkreśla się dynamizm i zmianę podstawowych celów i zadań stawianych przed informatyzacją sfery publicznej. O ile bowiem podstawowa uwaga w e-administracji 1.0 jest nakierowana na reformowanie wewnętrznej sfery administrowania oraz kreowanie i dostarczanie pierwszych e-usług publicznych, to e-administracja typu 2.0 ma na celu wzrost partycypacji społecznej, jak również kreowanie transparentności i rozliczalności w procesach administrowania, przyczyniając się do wzmocnienia demokracji¹⁵. Natomiast w przypadku e-administracji 3.0, zwłaszcza w obliczu nasilania się kompleksowych problemów społecznych i gospodarczych, oczekiwane są poszukiwania inteligentnych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie formułowania polityk publicznych¹⁶.

W konsekwencji odmiennych celów i oczekiwań stawianych przed e-administracją 1.0, 2.0 i 3.0 również dobór metod i narzędzi jest różnorodny. O ile dla e-administracji 1.0 kluczowe znaczenie posiada interoperatywność i koordynacja systemów informatycznych wewnątrz administracji, ustanowienie centralnych e-punktów kompleksowej obsługi oraz ogólnokrajowych portali WWW, to dla e-administracji 2.0 kluczem do osiągnięcia wzrostu partycypacji społecznej jest korzystanie z mediów społecznościowych, zaś dla wzmocnienia transparentności udostępnianie otwartych baz danych na portalach administracji lokalnej, regionalnej i ogólnokrajowej¹⁷. Natomiast e-administrację 3.0 cechuje wzmożone wykorzystanie sensorów i inteligentnych urządzeń, produkujących ogromne zasoby danych, które są następnie anonimizowane, analizowane i przetwarzane w procesie formułowania i wdrażania innowacyjnych polityk publicznych¹⁸.

¹⁵ Y. Charalabidis *et al.*, *op. cit.*, s. 9.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ G. Lee, Y.H. Kwak, *An Open Government Maturity Model for Social Media-Based Public Engagement*, "Government Information Quarterly" 2012, Vol. 29(4), s. 492-503.

¹⁸ M. Janssen, J. Attard, C. Alexopoulos, *Introduction to the Minitrack on Data-Driven Government: Creating Value from Big and Open Linked Data*, Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences 2019, s. 2890.

Wedle opinii wyrażanych w najnowszej literaturze przedmiotu, opracowaniach eksperckich, jak również w dokumentach czołowych organizacji międzynarodowych pożądanym kierunkiem zmian jest e-administracja 4.0 (eGovernment 4.0; *digital government*)¹⁹. Ten etap ma odzwierciedlać przyszłościowe trendy rozwoju e-administracji, która przechodzi swoistą transformację, adaptując się do lepszego zaspokajania potrzeb społeczeństwa, biznesu, organizacji pozarządowych i innych interesariuszy. Różnica w odniesieniu do e-administracji na poprzednich etapach rozwoju polega na tym, że relacje kreowane wobec podmiotów zewnętrznych są łatwe do zainicjowania, interaktywne oraz wysoce spersonalizowane. Organizacja Narodów Zjednoczonych określa e-administrację 4.0 jako narzędzie do budowy skutecznych, inkluzywnych i odpowiedzialnych instytucji, które zarówno na etapie formułowania polityk publicznych, jak i dostarczania usług obywatelom będą realizować cele zrównoważonego rozwoju (SDGs – *Sustainable Development Goals*)²⁰.

5. Klasyfikacje alternatywne

Jak wyżej wspomniano, tworzenie różnorodnych podziałów i klasyfikacji odnośnie do ewolucji e-administracji nie jest wyłącznie domeną badań prowadzonych w ośrodkach akademickich. Przeciwnie, w literaturze przedmiotu równie popularne jest powoływanie się na kategoryzacje autorstwa organizacji eksperckich, jak chociażby Gartner Group czy PricewaterhouseCoopers (PwC), ale i również organizacji międzynarodowych jak Unia Europejska, Organizacja Narodów Zjednoczonych czy Bank Światowy. Pierwsza z wymienionych organizacji w 2000 r. opracowała czterofazowy model dojrzałości e-administracji, kładąc punkty ciężkości w fazie rozwoju na „teraźniejszości”, w której na pierwszym planie jest rozpowszechnianie informacji, głównie przez strony internetowe, następnie na „interakcji” administracji z obywatelem czy z przedsiębiorcą, głównie za pośrednictwem poczty e-mail, na „transakcji” umożliwiającej dokonanie takich czynności jak płacenie podatków, odnowienie koncesji czy składanie ofert w procedurze przetargów publicznych oraz na „transformacji”, co stanowi najwyższy poziom rozwoju w fazie dojrzałych technologii, który powoduje głębokie, systemowe zmiany w procesie administrowania²¹. Jedną z pierwszych kategoryzacji zaproponowanych przez przedstawicieli nauki jest czterofazowy model postępu e-administracji K. Layne oraz J. Lee,

¹⁹ Zob. np. S. Stern, M. Daub, J. Klier, A. Wiesinger, A. Domeyer, *Public Services. Government 4.0 – the Public Sector in the Digital Age*, McKinsey & Company 2018.

²⁰ United Nations, Resolution adopted by the General Assembly on 26 November 2018 No 73/17 Impact of rapid technological change on the achievement of the Sustainable Development Goals and targets (A/Res/73/17).

²¹ C. Baum, A. Di Maio, *Gartner's Four Phases of E-Government Model*, Gartner 2000.

wyróżniający etapy „katalogowania”, „transakcji”, „integracji wertykalnej” oraz „integracji horyzontalnej”²², który w swych podstawowych założeniach jest zbliżony do przedstawionej pokrótce klasyfikacji ekspertów z Gartner Group. Odnosząc te początkowe klasyfikacje do zaprezentowanych powyżej etapów e-administracji, należy stwierdzić, że znajdują one najlepsze odzwierciedlenie w stosunku e-administracji 1.0 oraz wybranych elementów e-administracji 2.0, która wówczas, na początku stulecia, wydawała się być najbardziej zaawansowaną postacią rozwoju, do której należy dążyć.

Inny charakter posiadają klasyfikacje konstruowane dobrą dekadę później, czyli w latach 2010-2015, ponieważ są już mocno osadzone w realiach e-administracji 2.0 uwzględniających postęp technologiczny i rosnące oczekiwania społeczne w kierunku administracji kooperatywnej. Podstawowym jej atrybutem jest umiejętność zaangażowania i współpracy wielu różnorodnych podmiotów w procesie podejmowania decyzji w administracji (*eGovernance*)²³. W związku z tym opisywanie i ewaluowanie rzeczywistości e-administrowania odbywa się za pomocą wykorzystania rozmaitych zmiennych. Przykładowo do takich zmiennych może być zaliczona strategia informatyzacji administracji, cyfrowe współrzędzenie, procesy zarządzania oraz organizacja i kadry²⁴. Inny przykład to metodyka przyjęta przez Organizację Narodów Zjednoczonych w publikowanym regularnie co dwa lata, od 2003 r., raporcie na temat postępu informatyzacji państw. Przyjęto w nim trzy podstawowe zmienne, na podstawie których jest określany wskaźnik rozwoju usług e-administracji konkretnego państwa (*E-Government Digital Index – EGDI*). Należą do nich: współczynnik usług publicznych wykonywanych online (*Online Service Index – OSI*), infrastruktura teleinformatyczna (*Telecommunication Infrastructure Index – TII*) oraz kapitał ludzki (*Human Capital Index – HCI*), czyli poziom wykształcenia i zdolności ludzi do korzystania z usług internetowych²⁵. I chociaż założenia metodyczne pozostają niezmienione, to jednak nowe rozwiązania, takie jak *big data*, aplikacje mobilne, media społecznościowe czy *cloud computing*, wymuszają przyjęcie podejścia bardziej holistycznego oraz uwzględniającego udział szerszego grona interesariuszy²⁶. Dodatkowym elementem podlegającym ocenie w rankingu ONZ jest wskaźnik e-uczestnictwa (*E-Participation Index – EPI*), który naświetla potencjał

²² K. Layne, J. Lee, *Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model*, “Government Information Quarterly” 2001, Vol. 18(2), s. 12-136.

²³ J. Lee, *10 Year Retrospect on Stage Models of e-Government: A Qualitative Meta-Synthesis*, “Government Information Quarterly” 2010, Vol. 27(3), s. 220-230.

²⁴ G. Valdés, M. Solar, H. Astudillo, M. Iribarren, G. Concha, M. Visconti, *Conception, Development and Implementation of an e-Government Maturity Model in Public Agencies*, “Government Information Quarterly” 2011, Vol. 28(2), s. 176-187.

²⁵ United Nations, *E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum on COVID-19 Response*.

²⁶ M. Goliński, *E-administracja w Polsce w świetle badań ONZ*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2015, nr 38, s. 75.

badanego kraju do tworzenia przejrzystych struktur władzy. Chodzi tu o redukcję barier uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych za pomocą nowych kanałów komunikacyjnych. Model e-uczestnictwa obywateli w procesach administracyjnych uwzględnia zaobserwowaną ewolucję i jest trzystopniowy, począwszy od e-informacji, poprzez e-konsultacje, a na e-decyzjach skończywszy. Sporządzanie raportów w regularnych odstępach odzwierciedla rangę, jaką ONZ nadaje e-administracji jako istotnemu czynnikowi zrównoważonego rozwoju oraz poprawy skuteczności, przejrzystości, odpowiedzialności i zwiększenia demokratycznego charakteru funkcjonowania instytucji władzy na wszystkich poziomach²⁷.

Mierzenie i porównywanie wyników e-administracji odbywa się również na poziomie Unii Europejskiej i – podobnie jak ma to miejsce w przypadku ONZ – wspieranie rozwoju informatyzacji administracji ma w zamyśle pomóc w realizacji strategicznych celów integracji europejskiej i harmonizacji procesów administrowania w układzie wertykalnym i horyzontalnym w UE²⁸. W związku z tym w badaniach benchmarkingowych²⁹ jest kładziony szczególny nacisk na osiągnięcie dostępności usług e-administracji jednego kraju dla obywateli pozostałych państw członkowskich (*cross-border mobility*), obok innych tak uniwersalnych czynników, jak preferowanie perspektywy odbiorcy (*user centricity*) oraz przejrzystość i transparentność e-usług.

Reasumując, należy stwierdzić, że już sam sposób klasyfikacji przyjmowany przez organizacje międzynarodowe, a w szczególności dobór konkretnych indykatorów, na podstawie których jest ustalany wskaźnik rozwoju usług e-administracji konkretnego państwa, pozwalają w sposób jednoznaczny na stwierdzenie zmiany akcentowania w rozwoju e-administracji w kierunku konieczności zwiększenia współuczestnictwa i współdecydowania jednostek i przedsiębiorców w procesach administrowania, w których nowoczesne technologie stale penetrują i zmieniają dotychczasowe mechanizmy funkcjonowania władzy publicznej.

6. Zakończenie

Wprawdzie przedmiotem niniejszego opracowania nie jest analiza praktyki administracyjnej w odniesieniu do wyróżnionych modeli teoretycznych, to jednak w zakończeniu warto wskazać na kilka wymownych przykładów rozbieżności praktyki z wizją

²⁷ *Ibidem*, s. 85.

²⁸ Komisja Europejska, *Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2020) 67, Bruksela 19.2.2020 r., s. 9.

²⁹ Capgemini, *eGovernment Benchmark 2020: eGovernment That Works for the People*, A study prepared for the European Commission, Luxembourg 2020.

ewolucji szkiecowaną w opracowaniach naukowych. Można tu dla przykładu wyróżnić realizowany obecnie Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014–2020, który w swym założeniu jest nakierowany na budowę cyfrowych fundamentów, bez których nie sposób rozmawiać o jakiegokolwiek e-administracji. Świadczy o tym już sam sposób przeznaczenia środków finansowych w ramach osi priorytetowych: pierwszej (powszechny dostęp do szybkiego Internetu), drugiej (e-administracja i otwarty rząd), trzeciej (cyfrowe kompetencje społeczeństwa) oraz czwartej (pomoc techniczna)³⁰. W jego ramach przeznaczono fundusze m.in. na uruchomienie elektronicznych usług publicznych, systemy IT wspierające działanie polskiej administracji i upublicznienie danych z państwowych zasobów informacyjnych³¹. Odnosząc cele tego unijnego programu do naszkicowanych powyżej etapów rozwoju, należy stwierdzić, że w pełni służy on realizacji założeń e-administracji 1.0, nakierowanej na informatyzację wewnętrznej sfery administrowania oraz kreowanie i dostarczanie podstawowych e-usług publicznych.

Czy w związku z powyższym należałoby zakwalifikować Polskę do grupy państw znajdujących się na etapie rozwoju e-administracji 1.0? Odpowiedź nie jest jednoznaczna. Polska należy bowiem do Unii Europejskiej i chociażby śledząc zawartość uchwalonych polityk unijnych, należy stwierdzić, że są one w całości skierowane na potrzeby rozwoju e-administracji typu 2.0 oraz z 3.0. Wystarczy w tym miejscu nadmienić, że w lutym 2020 r. Komisja Europejska przygotowała ważne akty o charakterze *soft law*. Jest to komunikat „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy”, o którym już wcześniej była wzmianka i który rozpatruje dążenie do transformacji cyfrowej w optyce przynoszenia korzyści obywatelom UE dzięki poszanowaniu wspólnych wartości. Zwrócenie szczególnej uwagi na procesy partycypacji i wzmocnienia udziału jednostek dzięki postępom digitalizacji administracji w pełni odpowiada postulatowi e-administracji typu 2.0. Podobnie należy zakwalifikować założenia zawarte w komunikacie o nazwie „Europejska strategia w zakresie danych”³², która określa środki polityczne i inwestycje mające na celu urzeczywistnienie gospodarki opartej na danych w perspektywie najbliższych pięciu lat. Przypomnijmy, że kreowanie otwartego zasobu danych o dużej zawartości to podstawowy instrument e-administracji 2.0 nie tylko w celu uutorowania drogi do świadomej partycypacji, ale również dla wzmocnienia transparentności i przejrzystości procesów

³⁰ Zob. Lista projektów realizowanych w ramach Programu Polska Cyfrowa w latach 2014-2020 (XLSX 396 KB) – stan na 30 czerwca 2020 r., <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/strony/o-programie/projekty/lista-beneficjentow/> [dostęp: 24.08.2020].

³¹ G. Uścińska, *E-państwo na przykładzie reform w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 3, s. 3-10.

³² Komisja Europejska, Europejska strategia w zakresie danych, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM(2020) 66, Bruksela 19.2.2020.

administrowania. Natomiast Biała Księga w sprawie sztucznej inteligencji³³ wyznacza rolę Komisji dla promowania i wspierania rozwoju i upowszechnienia sztucznej inteligencji w całej UE, co z kolei jest podstawowym mechanizmem funkcjonowania e-administracji 3.0. Na szczególną uwagę w kontekście integracji europejskiej zwraca oferowanie cyfrowych usług transgranicznych dzięki wprowadzeniu stosownych instrumentów i mechanizmów dostosowanych do potrzeb obywateli oraz przedsiębiorców³⁴. Warto podkreślić, że kolejny okres finansowania przewiduje utworzenie specjalnego programu Cyfrowa Europa 2021-2027³⁵, który jest pierwszym tego rodzaju programem przeznaczonym wyłącznie do celów finansowania transformacji cyfrowej w Unii Europejskiej³⁶.

Już tych kilka wymienionych przykładów pokazuje, że rzeczywistość administrowania charakteryzuje złożoność i wielopłaszczyznowość wprowadzanych rozwiązań w kierunku jednoczesnej i paralelnej realizacji celów e-administracji typu 1.0, 2.0 i 3.0. W związku z tym należy stwierdzić, że tworzenie teoretycznych podziałów i kategoryzacji w sprawie etapów rozwoju e-administracji, choć słuszne i pożyteczne, stanowi z natury rzeczy duże uproszczenie, gdyż sugeruje, jakoby rzeczywistość administrowania przebiegała w sposób konsystentny i linearny. A tymczasem obserwacja tej rzeczywistości oraz badania empiryczne wskazują na fenomen wybiórczej adaptacji rozwiązań, przykładowo na wdrażaniu instrumentów właściwych dla dojrzałego etapu rozwoju z pominięciem instrumentów etapu wcześniejszego³⁷. Jednak najczęściej dzieje się tak, że pomimo widocznego wzrostu zainteresowania najnowszymi technologiami aktualnie realizowane programy polityczne w zakresie cyfryzacji administracji publicznej należy zakwalifikować jako właściwe dla pierwszego etapu rozwoju, czyli do e-administracji 1.0³⁸. W związku z tym trzeba skonstatować, że proces wdrażania reform oraz dyskurs akademicki nie zawsze idą w parze, gdyż choć oba mają na celu antycypowanie przyszłości na rzecz innowacyjnych rozwiązań, to zgoła odmienne są cele nauki i cele polityki administracyjnej.

³³ Komisja Europejska, Biała Księga w sprawie sztucznej inteligencji – Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, (COM(2020) 65, Bruksela, 19.02.2020).

³⁴ M. Negreiro, T. Madiega, *Digital Transformation. Briefing: EU Policies – Delivering for Citizens*, European Parliament 2019.

³⁵ European Commission, “Commission welcomes agreement on Digital Europe programme for 2021-2027”, press release, 14 February 2019 (Brussels), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-welcomes-agreement-digital-europe-programme-2021-2027> [dostęp: 12.07.2020].

³⁶ Jak podkreśla Komisja Europejska, celem programu Cyfrowa Europa 2021-2027 jest finansowanie projektów związanych z “supercomputing, artificial intelligence, cybersecurity, advanced digital skills, and ensuring a wide use of these digital technologies across the economy and society”, zob. European Commission, *Consultation on the Future of Investment in Europe’s Digital Economy*, Shaping Europe’s Digital Future: Consultation, 25 July 2019 to 25 October 2019.

³⁷ G. Rooks, U. Matzat, B. Sadowski, *An Empirical Test of Stage Models of e-Government Development: Evidence from Dutch Municipalities*, “The Information Society” 2017, Vol. 33(4), s. 215-225.

³⁸ E. Barcevičius *et al.*, *op. cit.*, s. 13.

Literatura

- Barcevičius E., Cibaitė G., Codagnone C., Gineikytė V., Klimavičiūtė L., Liva G., Matulevič L., Misuraca G., Vanini I., *Exploring Digital Government transformation in the EU – Analysis of the state of the art and review of literature*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019.
- Baum C., Maio A. Di, *Gartner's Four Phases of EGovernment Model*, Gartner 2000.
- Blicharz J., Zacharko L., *Europejska Sieć ds. Administracji Publicznej* [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Capgemini, *eGovernment Benchmark 2020, eGovernment that Works for the People*, A study prepared for the European Commission, Luxembourg 2020.
- Charalabidis V, Loukis E., Alexopoulos Ch., Lachana Z., *The Three Generations of Electronic Government: From Service Provision to Open Data and to Policy Analytics*, [w:] I. Lindgren, M. Janssen, H. Lee, A. Polini, M. Bolívar, H. J. Scholl, E. Tambouris (Eds.), *Electronic Government*, Cham 2019.
- Chun S., Shulman S., Sandoval R., Hovy E., *Government 2.0: Making Connections Between Citizens, Data and Government*, "Information Polity" 2010, Vol. 15(1-2), s. 1-9.
- European Commission, Consultation on the Future of Investment in Europe's Digital Economy", *Shaping Europe's Digital Future: Consultation*, 25 July 2019 to 25 October 2019.
- Goliński M., *E-administracja w Polsce w świetle badań ONZ*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2015, nr 38.
- Janssen M., Attard J., Alexopoulos C., *Introduction to the Minitrack on Data-Driven Government: Creating Value from Big and Open Linked Data*, Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences 2019.
- Layne K., Lee J., *Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model*, "Government Information Quarterly" 2001, Vol. 18(2), s. 12-136.
- Lee G., Kwak Y.H., *An Open Government Maturity Model for Social Media-Based Public Engagement*, "Government Information Quarterly" 2012, Vol. 29(4).
- Lee J., *10 year Retrospect on Stage Models of e-Government: A Qualitative Meta-Synthesis*, "Government Information Quarterly" 2010, Vol. 27(3).
- Millard J., *European Strategies for e-Governance to 2020 and Beyond*, [w:] A. Ojo, J. Millard (Eds.), *Government 3.0 – Next Generation Government Technology Infrastructure and Services: Roadmaps, Enabling Technologies & Challenges*, Cham 2017.
- Negreiro M., Madiega T., *Digital Transformation. Briefing: EU Policies – Delivering for Citizens*, European Parliament 2019.

- O'Reilly T., *What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*, "Communication Strategy" 2007, Vol. 65.
- Rooks G., Matzat U., Sadowski B., *An Empirical Test of Stage Models of e-Government Development: Evidence from Dutch Municipalities*, "The Information Society" 2017, Vol. 33(4).
- Sarowski Ł., *Od Internetu Web 1.0 do Internetu Web 4.0 – ewolucja form przestrzeni komunikacyjnych w globalnej sieci*, „Rozprawy Społeczne” 2017, vol. 11 (1).
- Stern S, Daub M., Klier J., Wiesinger A., Domeyer A., *Public Services. Government 4.0 – the Public Sector in the Digital Age*, McKinsey & Company 2018.
- Szpunar M., *Nowe media a paradygmat kultury uczestnictwa*, [w:] M. Graszewicz, J. Jastrzębski (red.), *Teorie komunikacji i mediów*, Wrocław 2010.
- United Nations, *E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With Addendum on COVID-19 Response*.
- Uścińska G., *E-państwo na przykładzie reform w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 3.
- Valdés G., Solar M., Astudillo H., Iribarren M., Concha G., Visconti M., *Conception, Development and Implementation of an e-Government Maturity Model in Public Agencies*, "Government Information Quarterly" 2011, Vol. 28(2).

Źródła

- Komisja Europejska, Biała Księga w sprawie sztucznej inteligencji – Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, COM(2020) 65, Bruksela, 19.02.2020
- Komisja Europejska, Europejska strategia w zakresie danych, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM(2020) 66, Bruksela 19.2.2020
- Komisja Europejska, Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2020) 67, Bruksela 19.2.2020
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, Adopted by the OECD Council on 15 July 2014
- United Nations, Resolution adopted by the General Assembly on 26 November 2018 No 73/17 Impact of rapid technological change on the achievement of the Sustainable Development Goals and targets (A/Res/73/17)

Płaszczyzny zastosowania e-administracji 1.0

Rejestr Korzyści jako narzędzie przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej

Register of Benefits as a tool for preventing corruption in public administration

STRESZCZENIE: Jednym z narzędzi prewencji korupcji w administracji publicznej jest Rejestr Korzyści. Rejestr ten służy przede wszystkim monitorowaniu korzyści otrzymywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Co warto jednak zauważyć i podkreślić – jego prowadzenie w formie teleinformatycznej wpisuje się w postulat rozwoju e-administracji. Ma również za zadanie zapewnienie jawności i rzetelności życia publicznego oraz zachęcenie obywateli do kontroli społecznej funkcjonariuszy publicznych, którym przyszło w imieniu państwa: administracji rządowej i samorządowej, administrować ich sprawami.

SŁOWA KLUCZOWE: korupcja, e-administracja, Rejestr Korzyści

ABSTRACT: The Register of Benefits is one of the tools for preventing corruption in public administration. This register is primarily used to monitor the benefits received by persons performing public functions. What is worth noting and emphasizing - its conduct in the form of ICT, is part of the postulate of e-government development. It also has the task of ensuring openness and reliability of public life and encouraging citizens to social control of public officials who came on behalf of the state: central and local government administration, administer their affairs.

KEYWORDS: corruption, e-government, Register of Benefits

1. Wprowadzenie

Pojęcie korupcji nie jest rozumiane jednolicie, co następcza problemów w zdefiniowaniu tego zjawiska. Ma ono charakter interdyscyplinarny. Występuje zarówno w języku potocznym, jak i w socjologii, ekonomii i prawie. Wskazuje to na złożoność i wieloaspektowość omawianego zjawiska. Konsekwencją tego jest brak powszechnie przyjętej definicji korupcji. Niewątpliwie jednak jest to zjawisko negatywne, które wiąże się z intencjonalnym łamaniem prawa, mające na celu uzyskanie nienależnej korzyści majątkowej lub osobistej w procesie utajnionej wymiany dóbr.

Korupcję trudno jest oszacować, zmierzyć czy policzyć. Pojawiają się głosy, że zjawiska tego nie da się ująć w mierzalne ramy. Skalę występowania zjawiska korupcji w Polsce można jedynie oszacować poprzez badania opinii społecznej. Administracja

publiczna, jak pokazały wyniki sondaży, postrzegana jest jako jedna z dziedzin życia wysoce zainfekowanych występowaniem korupcji. W ocenie społecznej głównym nośnikiem korupcji w administracji publicznej, a zatem przyczyną jej występowania, jest człowiek – urzędnik, funkcjonariusz publiczny, który przez swoje postępowanie dopuszcza czy prowokuje zaistnienie procederu korupcyjnego.

Obecnie postuluje się, aby działania mające za przedmiot przeciwdziałanie korupcji oprzeć na mechanizmach prewencyjnych, których wprowadzenie możliwe jest na gruncie prawa administracyjnego. Normy o charakterze prewencyjnym mają za cel profilaktykę korupcji oraz zminimalizowanie ryzyka jej wystąpienia. Normy te, działające *ex ante*, ukierunkowane są na zapobieganie korupcji przez wytworzenie mechanizmów zabezpieczających przed korupcją oraz eliminowanie rozwiązań korupcjogennych. Ich funkcją jest również zapobieganie niepożądanym konsekwencjom prawnym.

W kontekście poczynionych rozważań należy zastanowić się, czy Rejestr Korzyści może być postrzegany jako narzędzie przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej? Udzielenie odpowiedzi twierdzącej na zadane pytanie powinno prokurować dalsze zagadnienia badawcze, a mianowicie prowadzić do ustalenia, czy elektroniczna forma prowadzenia rejestru sprzyja jego antykorupcyjnemu charakterowi?

2. Pojęcie korupcji

Korupcja jest zjawiskiem występującym we wszystkich krajach świata niezależnie od panującego w nich ustroju politycznego czy gospodarczego¹. Jedną z immamentnych cech korupcji jest jej powszechność i entropia, tj. możliwość rozprzestrzenia się na coraz to nowe dziedziny życia codziennego, które dotychczas nie były nią zainfekowane. Z tych też przyczyn nie występuje jedna, powszechnie przyjęta definicja korupcji. „Poprzez pryzmat ilości definicji korupcji można zauważyć złożoność i wielorodzajowość tego pojęcia. Powszechnie przyjęto, iż pojęcie korupcji jest tożsame z łapownictwem. Jednak w rzeczywistości jest to bardziej złożony proceder”².

Korupcja, rozumiana w sposób ogólny, to wykorzystywanie sprawowanej przez daną osobę funkcji w prywatnym celu. Jako pojęcie języka potocznego korupcja jest określana przez każdego z obywateli inaczej, a sposób jej definiowania zależy od stanu

¹ W dniu 23.01.2020 r. międzynarodowa organizacja zajmująca się problemem korupcji – Transparency International – ogłosiła Indeks Percepcji Korupcji za 2019 r. Z przedstawionych badań wynika, że korupcja występuje w 180 krajach świata. Chociaż korupcja występowała w nich z różnym natężeniem, żaden kraj nie okazał się wolny od tego problemu. Liderami rankingu, którzy najlepiej radzą sobie z tym negatywnym zjawiskiem, są Dania i Nowa Zelandia. Kraje, które znajdują się na dole tabeli, a co za tym idzie – najgorzej radzą sobie ze zjawiskiem korupcji, są Somalia, Syria i Sudan Południowy. Polska uplasowała się na 41. miejscu (zob.: <https://www.transparency.org/cpi2019>, dostęp: 13.03.2020).

² P. Suwaj, *Etyka i świadomość zagrożeń korupcyjnych*, Warszawa 2011, s. 24.

wiedzy, moralności i systemu wartości, jaki reprezentuje dany człowiek. Korupcja w społecznej percepcji jest postrzegana głównie przez pryzmat wartości reprezentowanych przez społeczeństwo i nieodzownie łączy się z prezentowanymi przez nie postawami moralnymi i etycznymi. W tym kontekście dzieli się ona na korupcję białą, szarą i czarną. Korupcja biała ma miejsce wtedy, gdy członkowie danej społeczności nie traktują określonego zachowania za czyn natury korupcyjnej. Przeciwnością korupcji białej jest korupcja czarna, gdzie zachowania o charakterze korupcyjnym są jednoznacznie, negatywnie oceniane przez społeczeństwo. Z kolei w sytuacji gdy w stosunku do pewnych aktów społeczeństwo przyjmuje zróżnicowaną postawę, tj. część jego członków traktuje omawiane zachowanie za czyn korupcyjny, podczas gdy pozostali jego członkowie jeszcze nie, możemy mówić o występowaniu korupcji szarej³. Należy zaznaczyć, że w zależności od punktu widzenia, jaki przyjmują członkowie danej grupy w stosunku do tego samego czynu, będzie można mówić o korupcji białej, szarej i czarnej. Ten sam czyn może być bowiem postrzegany przez jedną grupę jako akt korupcji, który należy potępić, podczas gdy druga grupa ludzi zakwalifikuje go jako zjawisko w pełni akceptowalne bądź neutralne⁴.

Z prawnego punktu widzenia pod pojęciem korupcji należy identyfikować czyny stypizowane w ustawach karnych materialnych, takie jak łapownictwo, płaćta protekcja, nadużywanie uprawnień, przekupstwo i sprzedajność wierzyciela oraz przestępstwa o podłożu korupcyjnym przeciwko wyborom. Socjologia pod pojęciem korupcji rozumie proceder polegający na wykorzystaniu sprawowanej funkcji publicznej poprzez nielegalne, nieuprawnione naruszenie systemu reguł powinnego zachowania w celu osiągnięcia indywidualnej korzyści. Natomiast z ekonomicznego punktu widzenia korupcja to nierynkowy proces, w ramach którego w sposób nielegalny i utajony dochodzi do wymiany dóbr, którego celem jest osiągnięcie przez każdą ze stron biorących w nim udział korzyści osobistej lub majątkowej.

Przytoczone definicje korupcji pozwalają stwierdzić, że najpełniej definicję korupcji oddają nauki społeczne i ekonomiczne, albowiem nie ograniczają się one wyłącznie do czynów stypizowanych w ustawach karnych, ale odwołują się także do zachowań,

³ E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, przeł. T. Kulisiewicz, Warszawa 1986, s. 82.

⁴ Ważne w przypadku praktyk korupcyjnych jest rozróżnienie między świadczeniami korupcyjnymi natury pieniężnej a świadczeniami natury niepieniężnej (np. uzyskanie dostępu do rzadkiego towaru, licencji, pozwolenia, posady, urzędu lub stanowiska, przyspieszenie awansu). W społecznym odczuciu uzyskanie niejawnych świadczeń w pieniądzu, a w szczególności w gotówce, jest uważane za bardziej naganne niż uzyskanie świadczeń natury niepieniężnej. O ile łapówki otrzymane w gotówce uznawane są niezmiennie za czarną formę korupcji, o tyle niepieniężne formy korupcji, szczególnie te, które zawadzają o ustabilizowany zwyczaj nawiązania wzajemnych zobowiązań lub obdarowywania się, uważane są za jaśniejsze formy korupcji: za np. szarą względnie białą formę korupcji – lub w ogóle nie są rozpatrywane w tych kategoriach (zob.: K. Tarchalski, *Korupcja i przywileje. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 11).

które chociaż nie są penalizowane na gruncie kodeksu karnego⁵, stanowią nadużycie sprawowanej funkcji w celu osiągnięcia korzyści finansowych lub osobistych.

Z socjologicznego punktu widzenia korupcja będzie występowała tam, gdzie dobro prywatne będzie stawiane nad dobro publiczne, a w ramach procederu korupcyjnego nastąpi „wykorzystanie urzędów publicznych w celu osiągnięcia korzyści prywatnych”⁶. Potwierdzeniem tej tezy są rozważania K. Kicińskiego, który postrzega to zjawisko jako „zachowania, w których ludzie wykorzystują możliwości stwarzane przez pełnione role i zajmowane pozycje dla osiągnięcia nie akceptowanych społecznie korzyści własnych”⁷. W klasycznym modelu uczestnikami utajnionego, a przez to nielegalnego procederu korupcyjnego, będą zazwyczaj dwie osoby, z czego jedna z nich będzie pełniła funkcję biernego partnera transakcji korupcyjnej – akceptującego propozycję

⁵ Korupcja jest również pojęciem języka prawnego. Jediną legalną definicję korupcji w polskim porządku prawnym zawiera ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1993), która stanowi w art. 3a, że:

Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:

- 1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- 4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Z kolei prawo karne materialne wymienia jedynie katalog form czynów zabronionych o charakterze korupcyjnym. Wiodącą rolę odgrywają stypizowane w kodeksie karnym przestępstwa korupcyjne łapownictwa i płatnej protekcji w sektorze publicznym oraz prywatnym, jak również takie czyny, jak nadużywanie uprawnień, przekupstwo i sprzedajność wierzyciela oraz przestępstwa o podłożu korupcyjnym przeciwko wyborom. Pojęcie korupcji w języku prawnym jest znaczeniowo węższe niż w ujęciu społeczno-ekonomicznym. Obejmuje ona jedynie czyny spenalizowane w ustawach karnych (zob.: C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 1).

⁶ J. Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlin 2000, s. 18-19.

⁷ K. Kiciński, *Korupcja a struktura społeczna*, [w:] A. Pawelczyńska (red.), *Praca i uczciwość*, Warszawa 1992, s. 160.

korupcyjną, a druga – funkcję partnera czynnego, wychodzącego z inicjatywą takich propozycji⁸.

Tak rozumiana korupcja, z uwagi na miejsce jej występowania, kwalifikowana jest jako korupcja sektora publicznego⁹. A. Sash i M. Schacter wyróżniają jej trzy rodzaje:

- 1) drobną korupcją administracyjną/biurokratyczną (*petty administrative or bureaucratic corruption*), która charakteryzuje się nadużywaniem urzędu przez funkcjonariusza publicznego, np. poprzez żądanie przekazania łapówki lub środków publicznych bądź uzyskanie indywidualnych korzyści w zamian za okazanie względów osobistych.
- 2) wielką korupcją (*grand corruption*) polegającą na kradzieży bądź sprzeniewierzeniu znacznej ilości środków publicznych przez stosunkowo niewielką liczbę osób, do których zaliczyć należy polityków lub osoby zatrudnione w administracji publicznej, jak również osoby powiązane z elitami politycznymi,
- 3) zawłaszczanie państwa (*state capture*) opiera się na konszachtach podmiotów sektora prywatnego z funkcjonariuszami publicznymi lub politykami w celu uzyskania obopólnych, prywatnych korzyści i polega na wykorzystywaniu ustawodawstwa państwowego oraz władzy wykonawczej i aparatury sądowniczej do prywatnych celów¹⁰.

3. Przyczyny występowania korupcji w administracji publicznej

Występowanie korupcji w sektorze publicznym wyraźnie wskazuje, że zainfekowanym nią obszarem jest administracja publiczna¹¹. Korupcja w administracji publicznej

⁸ K. Tarchalski, *op. cit.*, s. 9-10.

⁹ Korupcja sektora publicznego to „działania lub zaniechania osoby sprawującej funkcję publiczną, w zamian za co najmniej obietnicę korzyści majątkowych lub osobistych dla niej lub jej bliskich, prowadzące do odniesienia korzyści majątkowej, osobistej lub politycznej przez korumpującego lub osoby przezeń reprezentowane działanie lub zaniechanie osoby sprawującej funkcję publiczną” (zob.: AK JS, *Obszary korupcji sektora publicznego*, „Rzeczpospolita” 20 września 1994, <http://archiwum.rp.pl/artykul/27411-Obszary-korupcji-sektora-publicznego.html>, dostęp: 29.02.2020).

¹⁰ A. Shah, M. Schacter, *Combating Corruption. Look Before You Leap*, „Finance and Development” December 2004, s. 41.

¹¹ Wśród Polaków, co pokazują badania opinii publicznej, panuje poczucie wszechobecności korupcji. O korupcję posądzani są lekarze (65%), sędziowie sportowi (59%), posłowie (56%), policjanci (55%), radni (51%), urzędnicy urzędów gminnych (51%), urzędnicy ministerstw lub innych urzędów centralnych (48%), urzędnicy urzędów wojewódzkich (47%), urzędnicy urzędów powiatowych (45%), prokuratorzy (44%), sędziowie (43%), urzędnicy urzędów skarbowych (41%), urzędnicy bankowi (35%), nauczyciele (31%) (zob.: TNS Polska, *Korupcja w Polsce*, Warszawa 2015, s. 7). Natomiast Fundacja im. Stefana Batorego wymienia aż 11 głównych dziedzin życia publicznego w Polsce zagrożonych występowaniem korupcji, zaliczając do nich politykę, administrację publiczną, sądownictwo, organy ścigania, proces legislacyjny, gospodarkę, ochronę zdrowia, sport, edukację, media oraz trzeci sektor (zob.: M. Domańska (red.), *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Warszawa 2010, s. 29-44).

postrzegana jest jako patologia tej organizacji¹². Jej przyczyny mają charakter pierwotny i wtórny. Zła legislacja w obszarze podstaw działania administracji, tj. prawa materialnego i proceduralnego, uważana jest za pierwotną i najistotniejszą przyczynę niepożądanych społecznie działań administracji. Wtórne przyczyny patologii mają genezę w samej administracji publicznej: w jej strukturze, zasadach funkcjonowania oraz przede wszystkim w czynniku ludzkim, tj. postępowaniu funkcjonariuszy publicznych wykonujących powierzone im zadania w ramach administracji rządowej i samorządowej¹³. Nie należy bowiem zapominać, że aby móc stwierdzić, iż mamy do czynienia z korupcją, działania osób biorących udział w transakcji muszą charakteryzować się m.in. tym, że „w sprawie musi występować publiczny urzędnik, sprawca musi mieć intencję skorumpowania urzędnika, w transakcji musi wystąpić oferta uzyskania czegoś wartościowego, musi występować relacja między czymś wartościowym a oficjalnym działaniem, a relacja ta musi mieć na celu uzyskanie wpływu na urzędnika w podejmowaniu oficjalnych działań”¹⁴.

Korupcja rozumiana jako dysfunkcja łączona z obszarem władzy państwowej i aktywnością państwa, zachodząca w obszarze administrowania publicznego, osłabia autorytet władz państwowych, wprowadza nieufność społeczną wobec organów administracyjnych i negatywnie wpływa na poszanowanie prawa¹⁵. Zidentyfikowanie przyczyn jej występowania pozwala na podjęcie wielorakich działań, których celem jest ograniczenie występowania tego negatywnego zjawiska. Skoro – jak ustalono – głównym nośnikiem korupcji w administracji publicznej, a zatem przyczyną jej występowania, jest człowiek – urzędnik, funkcjonariusz publiczny, który przez swoje postępowanie dopuszcza do

¹² Zagadnienie zjawiska patologii w administracji publicznej, jak zauważa J. Czaputowicz, jest trudne do zdefiniowania z uwagi na jego szeroki zakres. Pojęcie to może być utożsamiane z intencjonalnym łamaniem prawa, a zatem postępowaniem sprzecznym z obowiązującą normą prawną bądź działaniami na granicy prawa, ale także z zachowaniami ocenianymi negatywnie z moralnego punktu widzenia, polegającymi na instrumentalnym posłużeniu się prawem poprzez wykorzystanie jego luk czy niedoskonałości (zob.: J. Czaputowicz, *Patologie w administracji publicznej – zagadnienia wprowadzające*, „Administracja Publiczna: studia krajowe i międzynarodowe” 2009, nr I (13), s. 65).

¹³ Do wtórnych czynników korupcji w administracji publicznej kwalifikowanych jako czynnik ludzki zalicza się m.in.: nieodpowiednie wykształcenie funkcjonariusza publicznego do zakresu sprawowanej funkcji i jego nieadekwatne przygotowanie merytoryczne, brak rzetelności i uczciwości urzędników w sytuacji umożliwiającej uzyskanie zysku, występowanie konfliktu interesów oraz osobiste powiązania funkcjonariuszy administracji publicznej z klientami administracji.

¹⁴ M. Fuszara, *Obrazy korupcji w prasie*, [w:] J. Kurczewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000, s. 43.

¹⁵ Zdaniem J. Biła przyczyny korupcji zogniskowane są w kręgu zachowań prowadzących do uzyskania nienależnych świadczeń i usług, mających miejsce m.in. w sektorze publicznym. „Łapówki wręczane są w celu uzyskania załatwienia sprawy w pożądanym sposób i osiągnięcia zakładanych korzyści. Korupcja to także wywieranie wpływu na urzędników i funkcjonariuszy przez zorganizowane grupy przestępcze, zainteresowane posiadaniem bieżącego dostępu do informacji o działalności podmiotów ścigania i instytucji publicznych” (zob.: J. Bil, *Zjawisko korupcji. Rozpoznawanie, zapobieganie, zwalczanie*, Warszawa 2018, s. 21). Stanowisko to potwierdza zapatrywania autorki artykułu w zakresie, w jakim identyfikuje ona czynnik ludzki jako przyczynę występowania korupcji w administracji publicznej, a także negatywny wpływ tego zjawiska na funkcjonowanie państwa i jego organów.

zaistnienia procederu korupcyjnego, to rozważyć należy, jakie środki, rozwiązania prawne należałoby wdrożyć w celu efektywnego zapobiegania temu zjawisku.

4. Rejestr Korzyści – antykorupcyjne narzędzie w prawie administracyjnym i jego charakter

W kontekście przeciwdziałania korupcji postuluje się, aby były przyjmowane i rozwijane te działania prawne i pozaprawne, które zmierzają do ograniczania przyczyn powstawania korupcji. Rozwiązania wypracowane na gruncie prawa administracyjnego, chociaż nie są postrzegane jako ściśle ukierunkowane na walkę z tym negatywnym zjawiskiem, odgrywają istotną rolę w jego ograniczaniu, szczególnie w sektorze publicznym¹⁶. Polegają one na eliminowaniu rozwiązań, które stwarzają możliwości bądź ułatwiają popełnienie czynów korupcyjnych w szeroko rozumianej administracji publicznej oraz na wprowadzanie mechanizmów *stricte* prewencyjnych¹⁷.

Jednym z narzędzi przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej, którego funkcję regulują przepisy prawa administracyjnego materialnego, jest Rejestr Korzyści.

Od 1 stycznia 1998 r. obowiązuje ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁸. Przyjmuje się, że „intencją jej stworzenia było ograniczenie wykorzystywania pełnionej funkcji publicznej do osiągnięcia prywatnych korzyści. Cel ustawy antykorupcyjnej ujmowany jest również jako zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania”¹⁹.

¹⁶ Organizacje międzynarodowe podejmujące zagadnienia przeciwdziałania korupcji podkreślają, że rozpowszechnione dotychczas w aktach międzynarodowych i krajowych rozwiązania zmierzające do zwalczania przejawów tego zjawiska za pomocą regulacji prawa karnego są niewystarczające. Przepisy karne definiują bowiem tylko ograniczoną liczbę przypadków. „Można je przenosić na konkretne badane zjawiska tylko w drodze postępowania prokuratorskiego, a następnie procesu sądowego; ich charakter edukacyjny i prewencyjny jest, ze względu na ogólnikowość norm i hermetyczność języka prawniczego, niezmiernie ograniczony” (zob.: T. Potkański, *Konflikt interesów*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Warszawa 2006, s. 82).

¹⁷ Dotyczy to rozwiązań ograniczających bądź uniemożliwiających czerpanie przez urzędników państwowych korzyści ze środków publicznych, którymi zarządzają, przez wyeliminowanie uznaniowości w procesie ich alokacji przy jednoczesnym wprowadzeniu obowiązku składania deklaracji o dochodach własnych w czasie sprawowania urzędu oraz procedur nadzorczych i kontrolnych (zob.: The World Bank, *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington D.C. 2000, s. 58-72).

¹⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2399, dalej: u.o.p.d. Z uwagi na swój cel, jakim jest przeciwdziałanie korupcji, nazywana jest również ustawą antykorupcyjną.

¹⁹ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz do art. 1, teza nr 1*, Warszawa 2009, el./LEX. W ocenie Sądu Najwyższego

W art. 12 u.o.p.d. został unormowany jawny Rejestr Korzyści prowadzony przez Państwową Komisję Wyborczą²⁰, który niewątpliwie pełni funkcję narzędzia przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej. Służy on monitorowaniu korzyści otrzymywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne, m.in. w strukturach administracji publicznej: rządowej oraz samorządowej²¹. Konieczność jego utworzenia i prowadzenia podyktowana jest odchodzeniem od *stricte* pieniężnego charakteru łapówek w stronę – jak by się mogło wydawać – niewinnego procederu wręczania prezentów czy dowodów wdzięczności²².

W literaturze przyjmuje się, że ma on z założenia „stanowić rodzaj prewencji, bowiem ma służyć wykazaniu, że majątkowe i niemajątkowe korzyści uzyskiwane przez określoną grupę podmiotów nie mają charakteru korupcyjnego”²³. Do Rejestru, jak stanowi art. 12 ust. 3 i 4 u.o.p.d., należy zgłaszać informacje o:

- 1) wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobiera się wynagrodzenie, oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek,
- 2) faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego,
- 3) darowiznie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeżeli jej wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę,
- 4) wyjazdach krajowych lub zagranicznych niezwiązanych z pełnioną funkcją publiczną, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające bądź partie polityczne, zrzeszenia lub fundacje, których są członkami,

regulacje zawarte w ustawie antykorupcyjnej pełnią rolę prewencyjną, a ukierunkowane są na przeciwdziałanie w zakresie tworzenia się tzw. układów korupcyjnych (zob.: Uchwała Sądu Najwyższego podjęta w składzie 7 sędziów z dnia 18 października 2001 r., I KZP 9/01, LEX nr 49126).

²⁰ Prowadzący Rejestr raz w roku, w odrębnej publikacji, podaje do publicznej wiadomości zawarte w nim dane (art. 12 ust. 6 u.o.p.d.).

²¹ Obowiązek informacyjny został nałożony na członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów, wicewojewodów, członków zarządów województw, sekretarzy województw, skarbników województw, członków zarządów powiatów, sekretarzy powiatów, skarbników powiatów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów, sekretarzy gmin, skarbników gmin, członków zarządu związku metropolitalnego, sekretarza związku metropolitalnego i skarbnika związku metropolitalnego (art. 12 ust. 7 u.o.p.d.) oraz ich małżonków (art. 12 ust. 7 w zw. z art. 12 ust. 2 u.o.p.d.).

²² „Prowadzony wśród funkcjonariuszy administracji publicznej monitoring praktyk korupcyjnych wskazuje, iż odchodzi się od pieniężnych form korzyści majątkowych na rzecz przyszłych synekur dla siebie lub osób najbliższych bądź też obdarowywania decydentów wycieczkami zagranicznymi, sprzedażą artykułów po zaniżonych cenach (np. samochodów), zob.: J. Bil, *op. cit.*, s. 41.

²³ I. Galińska-Rączy, *Sprawa aktualizacji danych zawartych w Rejestrze Korzyści*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne Biuletynu Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2003, nr 1, s. 96.

- 5) innych uzyskanych korzyściach, o wartościach większych niż wskazane w pkt 3, niezwiązanych z zajmowaniem stanowisk lub wykonywaniem zajęć albo pracy zawodowej, o których mowa w pkt 1,
- 6) udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych.

Walutą w transakcji korupcyjnej, co można wywnioskować z katalogu korzyści, o których mowa w art. 12 ust. 3 i 4 u.o.p.d., coraz rzadziej są pieniądze. Istotniejszą rolę zaczynają odgrywać majątkowe i niemajątkowe korzyści, które otrzymują urzędnicy sprawujący swoje funkcje w administracji publicznej. Korzyści te w społecznej percepcji uważane są za miękką formę korupcji, w stosunku do której społeczeństwo przyjmuje postawę przyzwalającą²⁴. Potwierdzają to badania Eurobarometru, które stanowią, że 32% Polaków uważa za dopuszczalne wręczanie drobnych darowizn (*gift giving, giving a gift, to give a gift*) w celu osiągnięcia korzyści od administracji publicznej lub urzędników państwowych (średnia w Unii Europejskiej wynosi 21%)²⁵. Przez wręczenia prezentów, tj. drobnych darowizn lub innych korzyści o większej wartości, sponsorowanie wycieczek, należy rozumieć transfer dóbr, który mimo że jest postrzegany jako zachowanie dobrowolne, stanowi w rzeczywistości zachowanie społecznie oczekiwane w danych okolicznościach. Postawa taka nie powinna być jednak akceptowana. Wręczenie przez obywatela – klienta administracji – prezentu urzędnikowi w związku z wykonywaniem przez niego powierzonych funkcji zawsze powinno zrodzić pytanie, czy obdarowujący nie oczekuje otrzymania czegoś w zamian?²⁶

W ocenie Sądu Najwyższego każde wręczenie niewielkiej darowizny, także w postaci prezentu czy upominku, stwarza takie układy i zależności, które mogą kolidować z prawidłowym (obiektywnym) stosunkiem urzędnika administracji publicznej do obywatela²⁷. Nawet jeśli otrzymana darowizna (w tym prezent, upominek, dowód wdzięczności, zaproszenie na sponsorowaną wycieczkę) nie zostaną zakwalifikowane jako łapówka, której wręczenie i przyjęcie sankcjonuje prawo karne, to mogą w sposób nieprawidłowy wpłynąć na wykonywanie zadań publicznych. Zaprezentowane przez Sąd Najwyższy stanowisko w sposób szczególny uzasadnia konieczność prowadzenia formalnej i oficjalnej rejestracji otrzymanych beneficjów. Prowadzenie Rejestru Korzyści ma na celu ujawnienie faktycznego majątku funkcjonariusza administracji publicznej²⁸,

²⁴ B. Hołyst, *Problematyka relacji interpersonalnych w działaniach korupcyjnych*, [w:] *Europa bez korupcji. III Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012 r. Materiały Po konferencyjne*, Warszawa 2013, s. 27.

²⁵ European Commission, *Special Eurobarometer 470 Corruption Report*, October 2017, s. 10.

²⁶ A. Graycar, D. Jancsics, *Gift Giving and Corruption*, "International Journal of Public Administration 2016", s. 1-10.

²⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 1988 r., VI KZP 34/87, LEX nr 20289.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03, LEX nr 121564.

jego ewentualnych powiązań z podmiotami zewnętrznymi, a w konsekwencji zapewnienie jawności i transparentności życia publicznego. Bieżąca aktualizacja danych w Rejestrze Korzyści pozwala na ciągłe aktualizowanie i monitorowanie zmian w majątku funkcjonariusza administracji publicznej i jego małżonka, co pozwala na wczesne wykrycie zachowań o charakterze korupcyjnym, czy występowanie konfliktu interesów.

Rejestr Korzyści prowadzony jest w formie elektronicznej, przez co w każdej chwili dostępny jest na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej (https://rk.pkw.gov.pl/1_Rejestr_korzysci). Prowadzenie Rejestru w formie teleinformatycznej podyktowane jest potrzebą rozwoju skutecznie działającego sektora publicznego, którego rosnąca efektywność i przejrzystość jest możliwa przede wszystkim dzięki powszechnemu zastosowaniu i wykorzystaniu technologii informatycznych i telekomunikacyjnych. Forma ta sprzyja również społecznej i instytucjonalnej kontroli działań urzędników sprawujących administrację publiczną. Możliwość szybkiego i nieograniczonego w czasie dostępu do informacji dotyczących uzyskanych przez urzędnika korzyści majątkowych czy osobistych pozwala na zweryfikowanie, czy podejmowane przez niego działania (szczególnie wobec podmiotów, które korzyści urzędnikowi udzieliły) są legalne, bezstronne, a przede wszystkim nie są formą odwzajemnienia się za uzyskany prezent, korzyść czy wycieczkę.

W Polsce najczęstszą formą korzystania z e-administracji jest wyszukiwanie informacji na stronach administracji publicznej. Użytkownicy odwiedzający strony internetowe instytucji publicznych bądź urzędów robią to przede wszystkim w celu zdobycia praktycznych informacji²⁹, co przesądza o zasadności prowadzenia Rejestru Korzyści w formie elektronicznej. Prowadzenie Rejestru Korzyści ma bowiem na celu ujawnienie faktycznego majątku funkcjonariusza administracji publicznej³⁰, jego ewentualnych powiązań z podmiotami zewnętrznymi i poddanie ich m.in. kontroli społecznej, a w konsekwencji zapewnienie jawności i transparentności życia publicznego.

5. Zakończenie

Pojęcie korupcji nie jest rozumiane jednolicie i ma ono charakter interdyscyplinarny. Nauki socjologiczne definiują korupcję jako wadę życia publicznego polegającą na tym, że „osoby pełniące funkcje publiczne nie wykonują swych zadań tak, jak zostały one określone, to jest przez wzgląd na różnie konkretyzowany cel publiczny, ale w celu ukrytej realizacji rozmaitych interesów prywatnych, tj. partykularnych”³¹. Takie rozumienie

²⁹ D. Oniszczuk, M. Rafalski, *E-administracja w Polsce – jak daleko do osiągnięcia poziomu UE*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 1 (126), t. 2, s. 1-3.

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03, LEX nr 121564.

³¹ J. Kurezewski, *Czy możliwa jest socjologia korupcji?*, [w:] J. Kurezewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000, s. 158.

korupcji pozwala na stwierdzenie, że to negatywne zjawisko sięga swoimi korzeniami sektora publicznego, a co za tym idzie – administracji publicznej.

Korupcja trawiąca administrację publiczną: rządową oraz samorządową, postrzegana jest jako patologia tej organizacji. Współczesna nauka prawa dostrzega coraz większą rolę regulacji administracyjnoprawnych o charakterze prewencyjnym w działaniach mających na celu przeciwdziałanie korupcji. Z uwagi na to, że nośnikiem korupcji w administracji publicznej jest człowiek – funkcjonariusz publiczny wykonujący funkcje w administracji, zasadne było wykształcenie narzędzi-norm, które pozwoliłyby przeciwdziałać temu zjawisku.

Jednym z narzędzi prewencji korupcji w administracji publicznej jest Rejestr Korzyści. Rejestr ten służy przede wszystkim monitorowaniu korzyści otrzymywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Co warto jednak zauważyć i podkreślić – jego prowadzenie w formie teleinformatycznej, wpisujące się w postulat rozwoju e-administracji, ma również za zadanie zapewnienie jawności i rzetelności życia publicznego oraz zachęcenie obywateli do kontroli społecznej funkcjonariuszy publicznych, którym przyszło w imieniu państwa: administracji rządowej i samorządowej, administrować ich sprawami.

Literatura

- Bil J., *Zjawisko korupcji. Rozpoznawanie, zapobieganie, zwalczanie*, Warszawa 2018.
- Czaputowicz J., *Patologie w administracji publicznej – zagadnienia wprowadzające*, „Administracja Publiczna: studia krajowe i międzynarodowe” 2009, nr I (13).
- Domańska M. (red.), *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Warszawa 2010.
- European Commission, *Special Eurobarometer 470 Corruption Report*, October 2017.
- Fuszara M., *Obrazy korupcji w prasie*, [w:] J. Kurczewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000.
- Galińska-Raczy I., *Sprawa aktualizacji danych zawartych w Rejestrze Korzyści*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne Biuletynu Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2003”, nr 1.
- Graycar A., Jancsics D., *Gift Giving and Corruption*, „International Journal of Public Administration” 2016.
- Hankiss E., *Pułapki społeczne*, przeł. T. Kulisiewicz, Warszawa 1986.
- Hołyst B., *Problematyka relacji interpersonalnych w działaniach korupcyjnych*, [w:] *Europa bez korupcji. III Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna. Warszawa, 10 grudnia 2012 r. Materiały Pokonferencyjne*, Warszawa 2013.

- Kiciński K., *Korupcja a struktura społeczna*, [w:] A. Pawełczyńska (red.), *Praca i uczciwość*, Warszawa 1992.
- Kurczewski J., *Czy możliwa jest socjologia korupcji?*, [w:] J. Kurczewski, B. Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000.
- Nowak C., *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008.
- Oniszczuk D., Rafalski M., *E-administracja w Polsce – jak daleko do osiągnięcia poziomu UE*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 1 (126), t. 2.
- Pope J., *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlin 2000.
- Potkański T., *Konflikt interesów*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Warszawa 2006.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2009, el./LEX.
- Shah A., Schacter M., *Combating Corruption. Look Before You Leap*, „Finance and Development”, December 2004.
- Suwaj P., *Etyka i świadomość zagrożeń korupcyjnych*, Warszawa 2011.
- Tarchalski K., *Korupcja i przywileje. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000.

Źródła

- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1993.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2399.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2001 r., I KZP 9/01, LEX nr 49126.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 1988 r., VI KZP 34/87, LEX nr 20289.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03, LEX nr 121564.
- The World Bank, *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington D.C. 2000.
- TNS Polska, *Korupcja w Polsce*, Warszawa 2015.

Internet

- AS JK, *Obszary korupcji sektora publicznego*, „Rzeczpospolita” z 20 września 1994 r., <http://archiwum.rp.pl/artukul/27411-Obszary-korupcji-sektora-publicznego.html>
- Corruption Perceptions Index*, <https://www.transparency.org/cpi2019>

E-administracja w rozwoju usług edukacyjnych – szkoła jako organizacja „ucząca się”

E-administration in the development of educational services – school as a learning organization

STRESZCZENIE: Edukacja w społeczeństwie informacyjnym to najważniejsza sfera działania państwa, która zasila wykształconymi kadrami struktury administracji publicznej w państwie. Szkoła i rozwój procesu edukacyjnego w społeczeństwie (informacja, wiedza, umiejętności, predyspozycje i doświadczenie kadr) służą rozwojowi państwa i dobru wspólnemu.

SŁOWA KLUCZOWE: administracja inteligentna, edukacja, społeczeństwo informacyjne

ABSTRACT: Education in the information society is the most important sphere of state activity, which supplies educated staff in the state's public administration structure. School and the development of the educational process in society (information, knowledge, skills, predispositions and experience of staff) serve the development of the state and the common good.

KEYWORDS: intelligent administration, education, information society

1. Uwagi ogólne

Celem rozważań są wybrane usługi edukacyjne w społeczeństwie informacyjnym, funkcjonowanie szkoły i jej rozwój jako organizacji „uczącej się” w obliczu cywilizacyjnych i technologicznych zmian zachodzących w otoczeniu administracji publicznej¹. Edukacja jest podłożem administracji inteligentnej, która „winna zatrudniać ludzi mądrych, impulsywnych w twórczości, stanowczo lepiej od innych znających sprawy państwa i społeczeństwa, których intelekt nie eliminuje z pola rozwiązań problemów praktycznych, ludzi obiektywnych, nie mających własnych interesów (...)”². Wszakże administracja to: „planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej,

¹ Szerzej zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Wybrane segmenty otoczenia administracji publicznej w sferze edukacji i ich wpływ na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych*, A UW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 159-179. Na temat otoczenia administracji publicznej zob. J. Korczak (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, A UW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.

² J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 371.

a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędzeń, którymi dysponują”³. W administracji jako organizacji inteligentnej najważniejsi są ludzie, którzy ją tworzą i są adresatem jej działań administracyjnych⁴. Powiązanie szkoły i edukacji z administracją inteligentną obejmuje ludzi wykształconych, do których odnosi się pierwiastek inteligencji i ich potencjał edukacyjny. Działanie i funkcjonowanie administracji publicznej jako organizacji inteligentnej przekłada się na obraz całego państwa. Edukacja postrzegana jest jako prawny obowiązek jej zagwarantowania i odpowiedzialności za nią nałożony na organy władzy publicznej w państwie.

Szkoła w zmieniającym się otoczeniu, która zamierza przetrwać i rozwijać swoje usługi edukacyjne, powinna zacząć spełniać standardy organizacji „uczącej się”⁵. Ewolucja szkoły zmierzać winna w kierunku szkoły uczenia się⁶. Szkoła jako organizacja „ucząca się” zmuszona jest do sprostania wymaganiom cywilizacyjnym i technologiom informatycznym. Nie ulega wątpliwości, że w epoce komputerów i Internetu zmienia się dostęp do wiedzy i informacji, możliwości jej przetwarzania, modyfikacja relacji społecznych powodowanych powszechnym użytkowaniem narzędzi i korzystaniem z zasobów technologii informacyjno-komunikacyjnych⁷. Zmieniając współczesną szkołę i tworząc coraz to nowsze usługi edukacyjne w państwie, administracja publiczna powinna je dostosować do potrzeb pokolenia obecnych i przyszłych użytkowników.

Zmiany zachodzące w otoczeniu szkoły powodują przekształcenie jej w instytucję o charakterze usługowym na rynku usług edukacyjnych⁸, w szkołę opartą na wspólnych działaniach i współpracy⁹ w procesie edukacyjnym, określoną w ustawie Prawo oświatowe¹⁰: „Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa”. Formuła „dobra wspólnego” ma fundamentalne znaczenie ze względu na sposób realizacji zadań publicznych przez podmioty administracji¹¹. Administracja publiczna przejmuje na siebie ciężar zaspokajania potrzeb oświatowych zbiorowości i obywateli (społeczne podejście i poszanowanie potrzeb człowieka) oraz odpowiedzialność za poziom

³ J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, s. 191 i n.; por. I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 26.

⁴ J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2004, s. 160-161.

⁵ Zob. R. Otręba, *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, Warszawa 2012, s. 120; B. Fura, *Szkoła jako ucząca się organizacja*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2007, nr 41, s. 215-227.

⁶ J. Kordziński, *Szkoła uczenia się*, Warszawa 2018, s. 12 i n., zob. szerzej piszą: J. Fazlagić, *Marketing szkoły*, Warszawa 2011; H. Hall, *Marketing w szkolnictwie*, Warszawa 2007.

⁷ J. Kordziński, *Szkoła wspólnych działań czyli o relacjach i współpracy*, Warszawa 2017, s. 11, 16 i n.

⁸ Zob. K. Peszko, *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, [w:] G. Rosa (red.), *Konsument na rynku usług*, Warszawa 2015, s. 181-189.

⁹ J. Kordziński, *op. cit.*

¹⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1148 z późn. zm.).

¹¹ I. Lipowicz (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 37.

ich realizacji¹². Podkreślić należy w tym miejscu, że „tylko państwo dysponuje zasobami intelektualnymi oraz środkami organizacyjnymi i finansowymi, a także możliwością stanowienia prawa formułującego nowe zasady i wprowadzającego reformę w struktury i działania państwa”¹³. Edukacja i rozwój usług edukacyjnych ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju społeczeństwa i możliwości aktywnego obywatelskiego udziału w sferze publicznej państwa. Jest jednym z kluczowych zadań administracji publicznej. Zaś ona sama, „administracja w organizacyjnym ujęciu – to ludzie zorganizowani po to, aby korzystając z przydzielonej im dziedziny aktywności (sfery działania) i z rozporządzalnych rzeczy (środków działania), mogli spełnić swoje zadanie. Czy ujmemy ich łącznie w ramy teoretyczne konstrukcji służby publicznej, czy inaczej, zawsze będzie to przede wszystkim planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędzeń, którymi oni dysponują”¹⁴. Na państwo i jego administrację publiczną należy patrzeć jak na organizacyjną całość, w której rola edukacji jest fundamentalna w rozwoju aktywności człowieka¹⁵.

2. Edukacja jako sfera działania państwa i administracji publicznej

Uczenie się, wiedza i nowoczesne technologie cyfrowe są podstawowym wyzwaniem rozwoju i wzrostu konkurencyjności współczesnych państw¹⁶. Proces mierzenia się państwa z rzeczywistością cyfrową wiąże się z dużymi zmianami instytucjonalnymi i społecznymi. Jego cechą charakterystyczną jest uczestniczenie poprzez sieć w globalnym świecie. Wizja sprawnego państwa zakłada współdziałanie razem z innymi państwami oraz to, że jego obywatele funkcjonują razem z innymi obywatelami we wspólnej rzeczywistości globalnej¹⁷. W ramach rozwoju e-usług publicznych i cyfrowych

¹² J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 15.

¹³ J. Boć (red.), *Nauka...*, s. 189.

¹⁴ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 228.

¹⁵ J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012, s. 75-81.

¹⁶ Zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Usługi edukacyjne w gospodarce opartej na wiedzy*, AUW No 2864, „Ekonomia” 2006, nr 14, s. 47-65; D. Kornacka, *Nowe wyzwanie – gospodarka oparta na wiedzy*, s. 5, www.wneiz.univ.szczecin.pl [dostęp: 23.03.2011]; S. Korenik, *Polityka naukowa i innowacyjna*, [w:] B. Wiśniarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2004, s. 399; K. Piech, *Gospodarka oparta na wiedzy i jej rozwój w Polsce*, „E-mentor” 2004, nr 4, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/6/id/75> [dostęp: 22.01.2018]; *idem*, „Nowa gospodarka” – nowy system gospodarczy czy etap w kierunku budowania gospodarki opartej na wiedzy?, [w:] M. Piątkowski (red.), „Nowa gospodarka” a transformacja, Warszawa 2003, s. 326; *Gospodarka oparta na wiedzy*, <http://europejskiportal.eu/gospodarka-oparta-na-wiedzy/> [dostęp: 22.01.2018]; Program „Od papierowej do cyfrowej Polski”, którego celem jest rozwój e-państwa i cyfryzacja gospodarki, <https://www.gov.pl/cyfryzacja/od-papierowej-do-cyfrowej-polski> [dostęp: 22.01.2018].

¹⁷ Zob. *Cyfrowe kompetencje społeczeństwa*, <https://www.gov.pl/cyfryzacja/cyfrowe-kompetencje-spolczenstwa> [dostęp: 22.01.2018]; Program Operacyjny *Cyfrowa Polska na lata 2014-2020. III oś*

kompetencji społeczeństwa realizowany jest jeden z priorytetowych programów kraju, tj. Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020 (POPC), którego celem jest wzmocnienie cyfrowych fundamentów rozwoju kraju (szeroki dostęp do szybkiego Internetu, efektywne i przyjazne użytkownikom e-usługi publiczne oraz stale rosnący poziom kompetencji cyfrowych społeczeństwa)¹⁸. Rozwój krajowego systemu nauki i techniki, podnoszenie jakości społecznego potencjału intelektualnego stają się warunkiem *sine qua non* osiągnięcia statusu gospodarki opartej na wiedzy¹⁹. Rozwój społeczeństwa zależy od efektywności tworzenia i wykorzystania wiedzy na rynku²⁰. Wiedza jest tym zasobem intelektualnym, który decyduje o rozwoju gospodarki, zarówno kodyfikowana, jak i niekodyfikowana. Poza tym „wiedza” zmienia się w zależności od tego, z jakiej perspektywy na nią patrzymy²¹. Mając na uwadze edukację w szkole i jej charakter przekazywania wiedzy, wiedza występuje pod następującymi postaciami²²: „wiedzy profesjonalnej (rdzeń usługi) jako podstawy usługi edukacyjnej, która zawiera się w programie nauczania, wiedzy przedmiotowej; wiedzy organizacyjnej (otoczka dla wiedzy profesjonalnej) związanej z administrowaniem szkoły, przestrzeganiem przepisów prawnych. Niekonwencjonalność działań w zakresie nadzorowania i koordynowania gwarantuje utrzymanie w niej ładu i porządku; wiedzy dotyczącej marketingowego zarządzania szkołą (rozwinięcie wiedzy organizacyjnej) pozwalającej jej wyróżniać się w konkurencyjnym otoczeniu (bycia atrakcyjnym dla klientów, sprzedaży usług szkolnych, działań pozabawionych rutyny). Skoro marketing szkoły jest marketingiem wiedzy, dyrekcja szkoły powinna znać anatomie wiedzy, którą usiłuje sprzedać”.

Spółeczeństwo Informacyjne i cywilizacyjne technologie²³ to podstawowe filary Gospodarki opartej na wiedzy (*Knowledge-Based Economy*). Determinantami jej są²⁴:

priorytetowa – Cyfrowe kompetencje społeczeństwa. Działanie 3.4. Kampanie edukacyjno-informacyjne na rzecz upowszechnienia korzyści z wykorzystania technologii cyfrowych; *Strategia Sprawne Państwo 2020*, Warszawa, 12.02.2013 r. (MP z 2013 r., poz. 136); *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, Warszawa, 27.09.2016 r. (MP z 2016 r., poz. 1106).

¹⁸ *Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, luty 2020, <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-programu-polska-cyfrowa-2014-2020/> [dostęp: 24.02.2020].

¹⁹ D. Kornacka, *op. cit.*, s. 8, zob. Biała Księga 2003, cz. II, *Gospodarka oparta na wiedzy*, *Polskie Forum Strategii Lizbońskiej*, Warszawa 2003, s. 44.

²⁰ A. Koźmiński, *Teoria i praktyka zarządzania na przełomie XX i XXI wieku*, „Transformacja” 1996, nr 1-2, s. 7.

²¹ *Gospodarka oparta na wiedzy*, <http://europejskiportal.eu/gospodarka-oparta-na-wiedzy/> [dostęp: 22.01.2018].

²² J. Gajda, A. Gaudy, *Wiedza jako elementarny zasób organizacji uczącej się*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2012, nr 3, s. 168; cyt. za: A. Fazlagić, *Marketingowe zarządzanie szkołą*, Warszawa 2003, s. 20-21.

²³ Biała Księga 2003, cz. II, *Gospodarka...*, s. 18.

²⁴ *Gospodarka oparta...* [dostęp: 22.01.2018].

1) kapitał ludzki, 2) wyższe uczelnie oraz instytucje naukowo-badawcze, 3) instytucje finansowe i kredytowe, 4) infrastruktura teleinformatyczna. Gospodarkę opartą na wiedzy uosabia organizacja ucząca się²⁵. W piśmiennictwie zaznacza się, że wiedzy i umiejętności nie można odziedziczyć, stąd trafne wydaje się obecne przewidywanie, że określenie „społeczeństwo konsumpcyjne” może zastąpić zwrot „społeczeństwo uczące się”²⁶. Wskazuje na to wartość wykształcenia, a w ramach przełomu w rozwoju nauki i techniki dla coraz większej części społeczeństwa uczenie się jest procesem permanentnym trwającym przez całe życie²⁷.

3. Ogólnopolska Sieć Edukacyjna – publiczna sieć telekomunikacyjna służąca świadczeniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych szkół²⁸

Edukacja jest sferą działania administracji publicznej, a ta jest częścią państwa. Państwo zaś „jest tworem inteligentnym wykreowanym w wyniku wielowiekowych przekształceń”, które powinno być oparte na administracji publicznej jako organizacji inteligentnej²⁹. Przez administrację inteligentną „należy rozumieć taką administrację, która kierując się zasadami logiki, kryteriami racjonalności oraz wymogami słuszności bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi, potrafi, działając zgodnie z prawem, wzbogacić wartości leżące u podstaw jej kreacji i funkcjonowania oraz jednocześnie lepiej załatwić zindywidualizowaną sprawę czy ciąg spraw zindywidualizowanych, albo uniknąć strat, które w danych warunkach administracja mniej inteligentna niewątpliwie by poniosła, lub poniósłby adresat jej działań”³⁰. Inteligentna administracja jako synonim państwa „obejmuje ludzi, dotyczy ludzi i jest realizowana przez ludzi, bo tylko ludzie tworzą administrację i tylko ludzie są adresatem działań administracyjnych”³¹. W dobie gospodarki opartej na wiedzy jej możliwości rozwojowe zależą od jakości kapitału ludzkiego, jego kreatywności, innowacyjnych zdolności i adaptacji do nowości. Współcześnie jakość ta formułowana jest w decydującym stopniu

²⁵ P. Nestorowicz, *Strategiczna rola organizacji opartej na wiedzy*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej” 1998, nr 789, s. 99, „organizacja ucząca się jest otwarta na otoczenie, stale inwestuje w zdobywanie informacji o otoczeniu i o samej sobie (...)”; zob. A. Głońska-Ogierman, *Zarządzanie oparte na wiedzy w perspektywie globalizacji*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej” 2002, nr 963, s. 120-121.

²⁶ M. Sulmicka, *Perspektywy rynku edukacji*, „E-mentor” 2004, nr 1, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/3/id/30> [dostęp: 22.01.2018].

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Ogólnopolska Sieć Edukacyjna, <https://www.gov.pl/web/edukacja/ogolnopolska-siec-edukacyjna> [dostęp: 24.02.2020].

²⁹ J. Boć (red.), *Nauka...*, s. 369.

³⁰ *Ibidem*, s. 370.

³¹ *Ibidem*, s. 369.

w procesie edukacji jako przestrzeni opartej na wiedzy. Czynnikiem decydującym o konkurencyjności kraju jest potencjał edukacyjny społeczeństwa. Rynek usług edukacyjnych staje się coraz bardziej konkurencyjny na wszystkich szczeblach edukacji, niezależnie od jej formy prawnej czy lokalizacji³². Konkurowanie szkół i placówek edukacyjnych oraz ich rankingi na rynku edukacyjnym zauważalne są na każdym poziomie edukacji. Nieodzownym obowiązkiem wydaje się badanie zmian zachodzących na rynku, a zwłaszcza potrzeb i zachowań potencjalnych użytkowników usługi edukacyjnej.

Jednym z efektów budowania GOW jest powszechna świadomość wartości wykształcenia i potrzeba edukacji. Wraz z rosnącym popytem na edukację dokonuje się w tej dziedzinie przełom w zakresie narzędzi pozyskiwania wiedzy. Sytuację od strony podaży usług edukacyjnych bezspornie zmienia postęp w dziedzinie technologii informatycznych i telekomunikacyjnych, który po raz pierwszy w historii umożliwia masowy dostęp do wiedzy i edukacji. Komputery i Internet zmieniają naukę i formy nauczania, możliwości dotarcia do wiedzy i informacji. Stawia to nowe zadania, jakim muszą sprostać organy władzy publicznej odpowiedzialne za proces edukacji w państwie³³. Nauka programowania w szkołach, budowa infrastruktury internetowej w szkołach, szkolenia nauczycieli to najważniejsze obecnie działania Ministra Edukacji i Nauki oraz Ministerstwa Edukacji i Nauki³⁴, jak i Cyfryzacji KPRM z Prezesem Rady Ministrów będącego jednocześnie Ministrem Cyfryzacji³⁵ w zakresie unowocześniania technologicznego szkół w systemie edukacyjnym³⁶. Dodać wypada w tym miejscu, że nowoczesne technologie cyfrowe decydować mają o innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, następuje stopniowe „odchodzenie od papierowej do cyfrowej Polski”³⁷. „Program «Od papierowej do cyfrowej Polski» zmierza do rozwoju e-państwa i cyfryzacji gospodarki. Wpisuje się

³² K. Peszko, *op. cit.*, s. 189; zob. J. Fazlagić, *Marketing...*, s. 31-50.

³³ *Usługi dla obywatela w zakresie edukacji*, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-obywatela> [dostęp: 24.02.2020].

³⁴ Minister Edukacji i Nauki jest naczelnym organem administracji publicznej, któremu obsługę w zakresie działów administracji rządowej oświata i wychowanie oraz szkolnictwo wyższe i nauka zapewnia Ministerstwo Edukacji i Nauki Ministerstwo Edukacji i Nauki zostało utworzone z dniem 1 stycznia 2021 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 2334). Zakres działania Ministra Edukacji i Nauki określają rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji i Nauki oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji i Nauki (Dz. U. poz. 1848 i poz. 2335), <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/podstawowe-informacje> [dostęp: 25.03.2021].

³⁵ Zob. *Cyfryzacja KPRM*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/kierownictwo> [dostęp: 25.03.2021].

³⁶ Program MEN *Szkoła w Pilotażu Programowania* <http://programowanie.men.gov.pl/> [dostęp: 22.01.2018]; <https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/wystartowal-portal-programowanie-men-gov-pl.html> [dostęp: 22.01.2018].

³⁷ Zob. *Programy i projekty. Projekty realizowane przy wsparciu Unii Europejskiej*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/programy-i-projekty> [dostęp: 25.03.2021].

on w Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, który zakłada, że nowoczesna e-administracja jest koniecznym elementem sprawnego państwa, czyli podstawy zrównoważonego rozwoju”³⁸.

Jednym z przykładów działania w tym zakresie jest program rządowy Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (dalej jako OSE), który zakłada stworzenie sieci dostępu do Internetu łączącej wszystkie szkoły w Polsce. Wdrożenie Programu ma przyczynić się do³⁹: 1) „cywilizacyjnej zmiany w sposobie kształcenia uczniów poprzez przejście z edukacji analogowej (książki) na cyfrową (korzystanie z treści udostępnionych w Internecie); 2) wprowadzenia nowych form kształcenia oraz nowych programów nauczania kompetencji i umiejętności cyfrowych (np. powszechna nauka programowania); 3) wyrównania szans edukacyjnych wszystkich uczniów w Polsce, w szczególności zamieszkujących tereny o niskiej gęstości zaludnienia i uczących się w szkołach o małej liczbie uczniów, dla których dostęp do nowoczesnych źródeł i strumieni wiedzy jest krytycznym elementem podnoszenia ich potencjału; 4) transferu wiedzy i doświadczeń pomiędzy jednostkami edukacyjnymi z wykorzystaniem nowoczesnych technologii”. Przyłączenie się szkoły do programu OSE przynieść ma jej szereg korzyści, m.in.: „szybki i bezpłatny Internet o prędkości do 100/100 Mb, bezpieczeństwo użytkowników sieci, dostęp do bazy cyfrowych narzędzi i treści edukacyjnych, zestaw urządzeń, które pozwolą szkole na przyłączenie się do projektu oraz rozwój jej infrastruktury”⁴⁰. Celem OSE jest⁴¹: „1) dostarczanie szkołom usług dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s wraz z usługami bezpieczeństwa; 2) dostarczanie szkołom treści edukacyjnych i wsparcie szkół w procesie kształcenia umiejętności cyfrowych”. Program został zaprojektowany przez Ministerstwo Cyfryzacji we współpracy z Ministerstwem Edukacji i Nauki na mocy ustawy o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej⁴². Według MEN: „Ministerstwo Cyfryzacji, za pośrednictwem operatora OSE – Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego, ściśle współpracują z Ministerstwem Edukacji Narodowej w zakresie planowania działań, koncepcji programowych, wspólnych przedsięwzięć, budowania świadomości cyfrowej, podnoszenia kompetencji cyfrowych nauczycieli i uczniów, w obszarze cyberbezpieczeństwa i profilaktyki z tym

³⁸ Zob. *Cyfryzacja KPRM...* [dostęp: 25.03.2021].

³⁹ *Ogólnopolska Sieć Edukacyjna*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/ogolnopska-siec-edukacyjna> [dostęp: 24.02.2020].

⁴⁰ *OSE – Ogólnopolska Sieć Edukacyjna*, <https://www.szkolawchmurze.pl/ose/> [dostęp: 24.02.2020].

⁴¹ *Ogólnopolska Sieć...* [dostęp: 24.02.2020].

⁴² Zob. art. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (Dz. U. poz. 2184) – zmiana ustawy na rzecz ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1815) – ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającą Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz. Urz. UE L 321 z 17.12.2018, s. 36).

związanej oraz wsparcia szkół w wyżej wymienionych zakresach, w tym w dostarczaniu szkołom usług wzmacniających działania szkół⁴³. Według MEN: „Szkoły będą częściej wykorzystywać nowoczesne technologie. To efekt wprowadzenia *Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej*. Resort zapewnia, że nauczyciele będą przeszkoleni w korzystaniu z technologii podczas lekcji, uwzględniają to programy studiów podyplomowych”⁴⁴.

Podstawowymi warunkami, które muszą być spełnione, aby społeczeństwo można było uznać za informacyjne⁴⁵, jest nowoczesna sieć telekomunikacyjna, obejmująca swoim zasięgiem wszystkich obywateli, oraz rozbudowane i dostępne publiczne zasoby informacyjne. Ważnym aspektem jest również kształcenie społeczeństwa w kierunku dalszego rozwoju, tak by wszyscy mogli w pełni wykorzystywać możliwości, jakie dają środki masowej komunikacji i informacji, czerpiąc z nich korzyści na każdym etapie życia. Administracja inteligentna powinna być przewidująca, świadcząc usługi edukacyjne, ale czy jest to możliwe wobec kształtujących ją w rzeczywistości coraz to nowych pojawiających się zjawisk administracyjnych? Zwłaszcza że zjawiska te opisuje się w nauce administracji jako „splot działań ludzkich, bo w istocie rzeczy nie istnieje jakaś mityczna administracja, która wykonuje swoje zadania, ale to piastunowie organów administracji, członkowie jej organów kolegialnych, pracownicy i funkcjonariusze zatrudnieni w poszczególnych instytucjach (nie tylko urzędach, ale też trudnej wprost do wyliczenia liczbie rodzajów jednostek organizacyjnych) i wiele innych osób w najróżniejszy sposób włączonych do administrowania, przez swoje zachowania organizacyjne współprzyczynia się do powodzenia całości organizacyjnej, którym jest realizacja wyznaczonego prawem zadania w przypisanych prawem formach działania”⁴⁶. Edukacja na wszystkich szczeblach procesu edukacyjnego to kategoria zadania publicznego, które jest „przejętym przez państwo zaspokajaniem zbiorowych i indywidualnych potrzeb

⁴³ *Odpowiedź na interpelację* nr 1338 w sprawie współpracy pomiędzy Ministerstwem Edukacji Narodowej a Ministerstwem Cyfryzacji w ramach realizacji projektu Ogólnopolska Sieć Edukacyjna, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BLGJVH> [dostęp: 24.02.2020].

⁴⁴ MEN, *Szkoły częściej skorzystają z nowoczesnych metod*, <https://sip.lex.pl/#/external-news/1795659886/men-szkoly-czesciej-skorzystaja-z-nowoczesnych-metod> [dostęp: 24.02.2020]. „Coraz więcej szkół przystępuje do Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (OSE). To publiczna sieć telekomunikacyjna, której operatorem jest NASK. Szkoła może korzystać z bezpłatnego dostępu do łącza o przepustowości minimum 100 Mb/s”, *ibidem*.

⁴⁵ *Biała Księga 2003...*, cz. II; T. Goban-Klas, P. Sienkiewicz, *Spoleczeństwo informacyjne: szanse, zagrożenia, wyzwania*, Kraków 1999; D. Kwiecińska, *Rola i zadania administracji publicznej w wieku informacji*, [w:] J. Hausner (red. nauk.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Kraków 2001.

⁴⁶ J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, AUW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 80. Należy zgodzić się z poglądami Autora wiążącego działanie administracji z działaniem człowieka, jego odpowiedzialnością oraz przesłankami, którymi kierują się ludzie, uczestnicząc w wykonywaniu administracji publicznej. Por. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.

człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach⁴⁷. Dynamiczne rozumienie zadania publicznego powoduje, że nie można określić zakresu tego pojęcia, jak i to, że to człowiek jest adresatem działania administracji publicznej, a jego potrzeby są zmienne i różne⁴⁸.

4. Szkoła jako organizacja „ucząca się”

Jednym z podstawowych kryteriów naboru kadr administracyjnych w administracji publicznej jest należyte wykształcenie. A to oznacza, że w zmieniającej się rzeczywistości społecznej, ekonomicznej i technologicznej szkół poszukuje się edukacyjnych rozwiązań na zasadzie przyjęcia filozofii szkoły jako „organizacji uczącej się”⁴⁹. Dodajmy w tym miejscu, że „Zdolność inteligentnej organizacji do organizacyjnego uczenia się sprawia, że utożsamiana jest z «uczącą się organizacją»”⁵⁰. Szkole o specyficznym typie organizacji przypisuje się miano inteligentnej, biorąc pod uwagę następującą klasyfikację inteligencji szkoły⁵¹: 1) „inteligencja kontekstualna (umiejętność odczytania potrzeb środowiska, rozumienie roli jaką szkoła ma w nim spełniać, umiejętność przystosowania się do niego); 2) inteligencja strategiczna (zdolność wykreowania wizji, postawienia jasnych celów i stworzenia klarownych planów, umiejętność ich wdrażania); 3) inteligencja akademicka (zdolność prowadzenia procesu nauczania uczenia się na wysokim poziomie, promowanie zaangażowania uczniów i nauczycieli w osiąganie wysokich wyników, pozytywne nastawienie do sukcesów); 4) inteligencja refleksyjna (zdolność monitorowania i ewaluacji pracy szkoły, umiejętność odczytywania i analizy wyników uzyskanych drogą tych procesów, ocenianie efektywności i poszukiwanie udoskonaleń); 5) inteligencja pedagogiczna (kładzenie nacisku na uczenie się przez dzieci i młodzież, doskonalenie procesu uczenia się, przeciwstawianie się ortodoksyjnym poglądom w tym zakresie); inteligencja kolegialna (zdolność do pracy zespołowej i współdziałania poszczególnych osób); 6) inteligencja emocjonalna (zdolność wyrażania odczuć, doświadczanie zrozumienia w gronie pracowników, traktowanie błędów jako sytuacji uczących, zdolność wzajemnego motywowania się); 7) inteligencja duchowa (zdolność współodczuwania, umiejętność dawania innym, stwarzanie warunków do refleksji nad zagadnieniami fundamentalnymi w pracy pedagogicznej); 8) inteligencja etyczna (zdolność wykreowania

⁴⁷ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 158.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 158-166.

⁴⁹ I. Ocetkiewicz (red.), *Szkoła jako organizacja ucząca się? Perspektywa ewaluacji zewnętrznej*, Kraków 2017, s. 154.

⁵⁰ J. Gajda, A. Gaudy, *op. cit.*, s. 172.

⁵¹ D. Elsner, *Doskonalenie kierowania placówką oświatową*, Chorzów 1999, s. 157-160.

czytelnych wartości i przekonań, wytworzenie poczucia ładu moralnego)”. Szkole jako organizacji inteligentnej przypisuje się następujące atrybuty⁵²: potrafi się uczyć, jest w stanie kreować wiedzę, jest innowacyjna, posiada zdolność do osiągnięcia wysokich wyników i do wzrostu, umiejętnie dostosowuje się do warunków otoczenia. Zdaniem D. Elsner ucząca się szkoła charakteryzują wyodrębnione cechy⁵³: „samodoskonalenie jako wynik uczenia się całej społeczności szkolnej, co ma trwały charakter, wpisany w rytm funkcjonowania placówki, umożliwiający stałą autorefleksję, samoocenę i kierunki zmian; proces uczenia się i samodoskonalenia jest powszechny, istnieją mechanizmy umożliwiające każdemu włączenie się do niego, tak, by proces przemian nie stał się udziałem tylko garstki nierozumianych przez otoczenie zapaleńców; uczenie się jest skorelowane z działaniem, placówka stwarza stosowne możliwości chętnym; kierunki samodoskonalenia wynikają z realnych potrzeb, zaś rezultaty procesu uczenia są wdrażane natychmiast w praktykę; każdy ma prawo i możliwości włączenia się do procesu uczenia, dzięki temu łatwiej o powszechne zrozumienie dla zmian; szkoła staje się miejscem nieustannej wymiany poglądów, dialogu, analizy doświadczeń celem jest dobro uczniów poprzez systematyczną poprawę wyników pracy szkoły”.

Postrzeganie szkół i placówek edukacyjnych w kategoriach organizacji „uczących się” oznacza w praktyce poszerzenie ich możliwości w celu kreowania własnej przyszłości⁵⁴. Organizacja ucząca się jest miejscem, w którym ludzie mogą podnosić swoje kwalifikacje, uczyć się i rozwijać⁵⁵. Takim elementarnym zasobem każdej organizacji uczącej się, warunkiem przetrwania i rozwoju organizacji jest wiedza, która jest uznana za kategorię organizacji inteligentnej⁵⁶. „Podstawowym warunkiem przetrwania każdej szkoły jest ciągły proces samodoskonalenia głównie poprzez poszukiwanie nowych metod pozyskiwania wiedzy, jej wykorzystania i aktualizowania”⁵⁷. Organizacja inteligentna „(...) opiera się na pewnej sumie wiedzy, jaką dysponują poszczególni pracownicy, przy czym wiedza ta jest ciągle wzbogacana i rozwijana, a następnie udostępniana”⁵⁸.

Współcześnie dokonują się zmiany w tak szybkim tempie, że trudno się na stałe zaadaptować i przygotować do przyszłości. Trzeba jednak przyszłościowego sposobu

⁵² *Ibidem*, s. 157.

⁵³ D. Elsner, *Szkoła jako organizacja ucząca się*, Chorzów 2003, cyt. za: H. Mizerek, *Ucząca się szkoła*, <https://www.npseo.pl/action/dictionary/make/view/item/76/> [dostęp: 05.02.2018].

⁵⁴ Zob. K. Potyrała, *Wstęp*, [w:] I. Ocetkiewicz (red.), *op. cit.*, Kraków 2017, s. 6; por. M. Jasińska, J. Lichtarski, *Wybrane elementy organizacji uczącej się teoria i praktyka*, [w:] M. Morawski (red.), *Zarządzanie wiedzą i informacją – teoria i praktyka*, Wałbrzych 2006, s. 51.

⁵⁵ P. Senge, *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Warszawa 1998, s. 12; por. I. Ocetkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 6.

⁵⁶ J. Gajda, A. Gaudy, *op. cit.*, s. 167-175.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 174.

⁵⁸ B. Kozuch, *Zarządzanie kapitałem ludzkim*, [w:] *eadem* (red.), *Zarządzanie podstawowe zasady i funkcje*, Warszawa 2001, s. 210.

myślenia o szkołach i placówkach edukacyjnych w kontekście zmiany społecznej, nowych warunków ich funkcjonowania w zmiennym środowisku edukacyjnym, w których trzeba umiejętnie kształtować i wykorzystywać nabyte umiejętności. Istotny jest sposób postrzegania szkoły na rynku usług edukacyjnych, przez rodziców uczniów i instytucje współdziałające ze szkołą⁵⁹. Szkoła jako organizacja ucząca się w sposób twórczy powinna reagować na zmienność otoczenia, które oczekuje od niej kreowania nowoczesnej wiedzy⁶⁰. Szczególnie należy odnieść się do edukacji formalnej „w sytuacji skomplikowanych struktur społecznych i rozległych granic wiedzy. To edukacja szkolna powinna pomagać w zrozumieniu i przetwarzaniu informacji, przyswajaniu usystematyzowanej wiedzy oraz kształtowaniu odpowiednich postaw”⁶¹. Szkoła jako „organizacja ucząca się” „powinna wykorzystywać potencjał wiedzy nauczycieli, wspierać ich i mobilizować do «szukania wiedzy nowych rozwiązań» po to, aby tworzyć, modyfikować i transferować wiedzę. Cechą tej organizacji jest również praca zespołowa, tworzenie struktur wiedzy, mobilizowanie do uczenia się, tworzenie warunków do wykorzystywania potencjału wiedzy uczniów i nauczycieli. (...) uczeń ma prawo wyboru sposobu pozyskania wiedzy w zależności od indywidualnego stylu uczenia się”⁶². Współcześnie mamy do czynienia z nową kategorią ucznia, dla którego cyfrowe środowisko jest naturalnym środowiskiem funkcjonowania⁶³. Co ważne, w dobie postępującej globalizacji następuje szybki rozwój technologiczny i informacyjny, migracje społeczne oraz szerokie spektrum możliwości rozwoju przyczyniają się do tego, że nauczyciele powinni na bieżąco pogłębiać swą wiedzę, udoskonalać swój warsztat pracy, by realizować stawiane im cele i założenia podstawy programowej, mając na uwadze jakość kształcenia i podmiotowe traktowanie ucznia w zakresie jego potrzeb edukacyjnych⁶⁴.

5. Wnioski

Usługi edukacyjne mają wpływ na współczesne i przyszłe pokolenia ludzi zasilających struktury organizacyjne administracji publicznej, gdzie ich pierwiastek inteligencji i potencjał edukacyjny mają służyć dobru wspólnemu państwa. Edukacja i wiedza są podłożem działania administracji inteligentnej w państwie. Jest to jedna z podstawowych

⁵⁹ K. Potyrała, *op. cit.*, s. 6.

⁶⁰ B. Fura, *op. cit.*, s. 226; por. S. Cichoń, *Szkoła wyższa jako nowoczesna organizacja*, „Teraźniejszość – Człowiek – Edukacja” 2013, nr 1 (61), s. 139.

⁶¹ K. Potyrała, *op. cit.*, s. 6.

⁶² *Ibidem*, s. 7.

⁶³ K. Potyrała, J. Wnęk-Gozdek, *Organizacja procesów dydaktycznych implikująca aktywność edukacyjną uczniów*, [w:] I. Ocetkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 40.

⁶⁴ E. Włodarczyk, A. Ziarko, *Działania szkół i nauczycieli na rzecz poprawy jakości procesu kształcenia. Intencje i rzeczywistość*, [w:] I. Ocetkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 71.

dziedzin państwa i jego administracji publicznej w wykonywaniu zadań edukacyjnych. Szkoła w obecnych realiach jako organizacja „ucząca się” powinna sprostać wyzwaniom zachodzącym na rynku usług edukacyjnych i zmianom zachodzącym w otoczeniu zewnętrznym. Dodać należy, że uwarunkowania techniczne i nowe technologie w administracji publicznej wpisują się w przyjęcie koncepcji szkoły ewoluującej w kierunku e-edukacji i znaczącej roli e-administracji w rozwoju oferty usług edukacyjnych. Ogólnopolska Sieć Edukacyjna to jeden z programów rządowych zakładający tworzenie sieci dostępu szkół do Internetu. Zmieniająca się szkoła staje się coraz bardziej konkurencyjna na wszystkich szczeblach edukacji. Wypada zatem zgodzić się z tezą przyjętą w naukach administracyjnych, że „administrację publiczną inteligentną trzeba budować każdym sposobem i z każdej strony. Nie jest ważne od kogo przychodzi lepszy pomysł, ważne jest bowiem tylko to, by go utwalić, zacząć realizować i jak najszerzej wykorzystać”⁶⁵. Takim obszarem jej budowania jest edukacja i wiedza, ta szkolna i pozaszkolna. Wykształcenie i inteligencja ludzi pracujących w organach władzy publicznej, w tym administracji publicznej z pewnością przyczyni się do pogłębienia zaufania publicznego wobec administracji publicznej jako organizacji inteligentnej i sposobu wykonywania przez nią zadań publicznych na rzecz dobra wspólnego.

Literatura

- Biała Księga 2003*, cz. II, *Gospodarka oparta na wiedzy*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Warszawa 2003.
- Boć J. (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Boć J. (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2004.
- Cichoń S., *Szkoła wyższa jako nowoczesna organizacja*, „Teraźniejszość – Człowiek – Edukacja” 2013, nr 1 (61).
- Elsner D., *Doskonalenie kierowania placówką oświatową*, Chorzów 1999.
- Elsner D., *Szkoła jako organizacja ucząca się*, Chorzów 2003.
- Fazlagić J., *Marketing szkoły*, Warszawa 2011.
- Fazlagić A., *Marketingowe zarządzanie szkołą*, Warszawa 2003.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

⁶⁵ J. Boć (red.), *Nauka...*, s. 373.

- Fura B., *Szkoła jako ucząca się organizacja*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2007, nr 41.
- Gajda J., Gaudy A., *Wiedza jako elementarny zasób organizacji uczącej się*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2012, nr 3.
- Głościcka-Ogierman A., *Zarządzanie oparte na wiedzy w perspektywie globalizacji*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej” 2002, nr 963.
- Goban-Klas T., Sienkiewicz P., *Spoleczeństwo informacyjne: szanse, zagrożenia, wyzwania*, Kraków 1999.
- Gospodarka oparta na wiedzy*, <http://europejskiportal.eu/gospodarka-oparta-na-wiedzy/>
- Hall H., *Marketing w szkolnictwie*, Warszawa 2007.
- Izdebski J., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.
- Jasińska M., Lichtarski J., *Wybrane elementy organizacji uczącej się teoria i praktyka*, [w:] M. Morawski (red.), *Zarządzanie wiedzą i informacją – teoria i praktyka*, Wałbrzych 2006.
- Korczak J., *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, A UW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.
- Korczak J. (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, A UW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.
- Korenik S., *Polityka naukowa i innowacyjna*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2004.
- Kordziński J., *Szkoła uczenia się*, Warszawa 2018.
- Kordziński J., *Szkoła wspólnych działań czyli o relacjach i współpracy*, Warszawa 2017.
- Kornacka D., *Nowe wyzwanie – gospodarka oparta na wiedzy*, www.wneiz.univ.szczecin.pl
- Koźmiński A., *Teoria i praktyka zarządzania na przełomie XX i XXI wieku*, „Transformacja” 1996, nr 1-2.
- Kożuch B. (red.), *Zarządzanie podstawowe zasady*, Warszawa 2001.
- Kwiecińska D., *Rola i zadania administracji publicznej w wieku informacji*, [w:] J. Hausner (red. nauk.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Kraków 2001.
- Langrod J., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Lipowicz I. (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.
- Mizerek H., *Ucząca się szkoła*, <https://www.npseo.pl/action/dictionary/make/view/item/76/>

- Nestorowicz P., *Strategiczna rola organizacji opartej na wiedzy*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej” 1998, nr 789.
- Otręba R., *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, Warszawa 2012.
- Peszko K., *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, [w:] G. Rosa (red.), *Konsument na rynku usług*, Warszawa 2015.
- Piech K., *Gospodarka oparta na wiedzy i jej rozwój w Polsce*, www.e-mentor.edu.pl
- Piech K., „Nowa gospodarka” – nowy system gospodarczy czy etap w kierunku budowania gospodarki opartej na wiedzy?, [w:] M. Piątkowski (red.), „Nowa gospodarka” a transformacja, Warszawa 2003.
- Potyrała K., *Wstęp*, [w:] I. Ocetkiewicz (red.), *Szkoła jako organizacja ucząca się? Perspektywa ewaluacji zewnętrznej*, Kraków 2017.
- Potyrała K., Wnęk-Gozdek J., *Organizacja procesów dydaktycznych implikująca aktywność edukacyjną uczniów*, [w:] I. Ocetkiewicz (red.), *Szkoła jako organizacja ucząca się? Perspektywa ewaluacji zewnętrznej*, Kraków 2017.
- Raszevska-Skałeczka R., *Usługi edukacyjne w gospodarce opartej na wiedzy*, AUW No 2864, „Ekonomia” 2006, nr 14.
- Raszevska-Skałeczka R., *Wybrane segmenty otoczenia administracji publicznej w sferze edukacji i ich wpływ na oświatę samorządową w zakresie wykonywania zadań oświatowych*, AUW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.
- Senge P., *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Warszawa 1998.
- Sulmicka M., *Perspektywy rynku edukacji*, „E-mentor” 2004, nr 1, <http://www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/3/id/30>
- Włodarczyk E., Ziarko A., *Działania szkół i nauczycieli na rzecz poprawy jakości procesu kształcenia. Intencje i rzeczywistość*, [w:] I. Ocetkiewicz (red.), *Szkoła jako organizacja ucząca się? Perspektywa ewaluacji zewnętrznej*, Kraków 2017.

Cyfryzacja instrumentów systemu gwarancji wykonania obowiązków publicznoprawnych – zagadnienia wybrane

Digitization of instruments of the guarantee system for the performance of public-law obligations – selected issues

STRESZCZENIE: Tekst podejmuje problematykę cyfryzacji instrumentów prawnych służących realizacji obowiązków publicznoprawnych. Ze względu na przedmiot ochrony, którym są wartości podstawowe – życie, zdrowie, porządek publiczny – w systemie prawnym muszą istnieć narzędzia służące urzeczywistnianiu nakazów i zakazów prawa publicznego. Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych pozwala zwiększyć skuteczność poszczególnych gwarancji, a tym samym sprawniej i w większym zakresie chronić dobra powszechnie uważane za cenne.

SŁOWA KLUCZOWE: obowiązek publicznoprawny, cyfryzacja, system gwarancji wykonania obowiązków, dobrowolne wykonanie obowiązku, przymusowe wykonanie obowiązku, egzekucja administracyjna

ABSTRACT: The text deals with the digitization of legal instruments serving the implementation of public law obligations. Due to the subject of protection, which are basic values – life, health, public order – in the legal system there must be tools to implement the orders and prohibitions of public law. The development of information and communication technologies makes it possible to increase the effectiveness of individual guarantees, and thus more efficiently and to a greater extent to protect goods generally regarded as valuable.

KEYWORDS: public law obligation, digitization, performance guarantee system, voluntary performance of the obligation, forced performance of the obligation, administrative enforcement

1. Zagadnienia wstępne

Spoglądając na życie człowieka z perspektywy czasu, zdecydowanie można zauważyć, że od zarania dziejów przeplatały się w nim dwa podstawowe aspekty – uprawnienia i obowiązki. Człowiek mógł albo musiał zachowywać się w określony sposób. Początkowo przesądzały o tym prawidła rządzące otaczającym nas światem, następnie treść zasad religijnych czy tradycji, a ostatecznie prawo. O ile uprawnienia – jak to wynika z ich istoty – opierają się na zasadzie dyspozycyjności, w tym znaczeniu, że decyzję o realizacji uprawnienia podejmuje zawsze podmiot, któremu to uprawnienie przysługuje, o tyle obowiązki przyjmują obligatoryjną postać. Nakazy i zakazy stanowią element

konstrukcyjny każdej dziedziny prawa, jednakże w przypadku jednej z nich wydają się być szczególnie doniosłe. Chodzi tu o prawo administracyjne. Co jednak wyróżnia obowiązki zakreślone literą prawa administracyjnego od innych powinności o charakterze prawnym?

Punktem wyjścia do odpowiedzi na tak postawione pytanie jest przedmiot regulacji prawa administracyjnego, który pociąga za sobą wszechobecność obowiązków publicznoprawnych¹. Administracja publiczna, działając policyjnie, reglamentacyjnie i świadcząco, przenika na wskroś wszystkie aspekty życia współczesnego człowieka – nakazuje edukować się do ukończenia 18. roku życia², poddawać się szczepieniom obowiązkowym³, poruszać się na określonym terenie z ograniczoną prędkością⁴, oczyszczać chodnik przylegający do zamieszkiwanej przez nas nieruchomości ze śniegu czy błota⁵, zakazuje wycinać określone gatunki drzew⁶ oraz wznosić pewne kategorie obiektów budowlanych⁷ bez wymaganego zezwolenia.

Jest rzeczą znamionną, że prawo (jego przestrzeganie) stanowi wartość samą w sobie, jednakże pogląd taki nie powinien spychać na margines faktu, iż prawo w stosunku do wartości pełni funkcję instrumentalną⁸. Każdy z nakazów czy zakazów prawa administracyjnego umotywowany jest, w bardziej albo mniej widoczny sposób, aksjologicznie. Toteż obowiązek nie jest celem *per se*, a jedynie sposobem do osiągnięcia pewnego celu, jakim jest realizacja wartości uznanej przez prawodawcę za cenną w danym miejscu i czasie. To właśnie dobra chronione za pośrednictwem norm prawa administracyjnego (finansowego), a także wszechobecność tych norm wyjątkowo wyraźnie oddają znaczenie obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Życie, zdrowie,

¹ Warto zauważyć, że pojęcia obowiązku publicznoprawnego i administracyjnoprawnego nie są tożsame. Obowiązek publicznoprawny jest pojęciem przedmiotowy obszerniejszym, gdyż oprócz pieniężnych i niepieniężnych obowiązków wynikających z norm prawa administracyjnego obejmuje także obowiązki prawnofinansowe, pełniące funkcję fiskalną, a mające za podstawę przepisy prawa finansowego (podatkowego, skarbowego). Na ten temat zob.: L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 160; P. Przybysz *Obowiązek administracyjnoprawny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja, Metody, Technika” 1990, nr 8-9, s. 14.

² Zob.: art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 910 z późn. zm.).

³ Zob.: art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r., poz. 1845 z późn. zm.).

⁴ Zob.: art. 19-21 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 450 z późn. zm.).

⁵ Zob.: art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1439 z późn. zm.).

⁶ Zob.: art. 83 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r., poz. 55 z późn. zm.).

⁷ Zob.: art. 28, 29 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 z późn. zm.).

⁸ Por. I. Bogucka, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1. *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2017, s. 526.

porządek i bezpieczeństwo, ład przestrzenny, homeostaza w przyrodzie – wszystko to przyczynia się do urzeczywistniania postulatu dobra wspólnego będącego stanem pożądanym w demokratycznym państwie prawa.

Zważywszy na to wszystko, obowiązki publicznoprawne zawsze domagają się wykonania, nie jest więc do przyjęcia taki stan, kiedy nie znajdują one swego odbicia w sferze pozanormatywnej⁹. Już w ubiegłym wieku J. Jellinek zauważył: „bezsprzecznym celem prawa jest ochrona i utrzymanie dóbr ludzkich lub interesów poprzez wykonanie pewnych czynów lub powstrzymanie się od nich”¹⁰. Realna ochrona wartości następuje dopiero wówczas, gdy nakazy i zakazy prawa zostają transponowane do świata realnego, przestają być postulatem wyrażonym w treści decyzji czy ustawy, a przyjmują postać faktu. W modelowym ujęciu członkowie społeczeństwa powinni zdawać sobie sprawę ze znaczenia ciążących na nich obowiązków, ich doniosłości oraz wpływu na interes indywidualny oraz powszechny. Niemniej jednak tak zaprezentowane idealistyczne spojrzenie na kwestię realizacji obowiązków nie daje się obronić w obliczu zderzenia z rzeczywistością. Podmioty publiczne muszą mieć do dyspozycji zróżnicowane metody oddziaływania na podmioty obowiązków, tak aby w ostatecznym rozrachunku doprowadzić do realizacji postanowień litery prawa. Właśnie dzięki temu możliwe staje się zapewnienie poszanowania wartości powszechnie uznanych za cenne, w szczególności poprzez zagwarantowanie wykonania aktów administracyjnych, częstokroć bezpośrednio wskazujących dobra, którym należy udzielić ochrony, oraz powierzonych administracji zadań o podstawowym z punktu widzenia interesu indywidualnego oraz dobra ogółu znaczeniu.

Zagadnienie systemu gwarancji wykonania obowiązków, bo o nim mowa, stanowiło oraz nadal stanowi przedmiot zainteresowania doktryny prawa administracyjnego¹¹. W klasycznym, ale aktualnym ujęciu wskazuje się na dychotomię instrumentów służących wykonaniu obowiązków¹². Pierwszą grupę tworzą środki dobrowolnego wykonania powinności, skoncentrowane wokół metod prowadzących do urzeczywistnienia nakazu lub zakazu prawa bez konieczności sięgania po przymus państwowy. Chodzi tu o działania informacyjne o charakterze indywidualnym oraz generalnym, a także o udzielanie niematerialnych oraz materialnych korzyści w związku z dobrowolnym podporządkowaniem się literze prawa.

⁹ S. Fundowicz, *Egzekucja administracyjna a aksjologia demokratycznego państwa prawnego*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 38.

¹⁰ J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, przeł. A. Peretiatkowicz, Warszawa 1921, s. 195.

¹¹ J. Jendrośka, *System środków prawnych zapewniających przymusową realizację aktu administracyjnego*, „Kontrola Państwowa” 1960, nr 6; Z. Janku, *Gwarancje prawne wykonania obowiązków publicznoprawnych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 557-564.

¹² K. Jandy-Jendrośka, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 254; P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 154.

Natomiast składniki drugiej grupy stanowią środki wchodzące w zakres sfery *imperium*, umożliwiające podmiotom publicznym zapewnienie posłuchu zobowiązującej normie prawa administracyjnego z wykorzystaniem przymusu w formie bezpośredniej lub pośredniej. Istota przymusu sprowadza się do podjęcia takich działań, które przełamując wolę zobowiązanego, doprowadzają do przyjęcia przezeń postawy zgodnej z treścią obowiązku¹³. Mówiąc o gwarancjach przymusowego wykonania powinności publicznoprawnych, mamy więc na myśli: 1) egzekucję administracyjną; 2) przymus policyjny; 3) sankcje karne czy 4) kary administracyjne¹⁴.

2. Cyfryzacja systemu gwarancji wykonania obowiązków publicznoprawnych

Godzi się zauważyć, że ogólne założenia teoretyczne koncepcji systemu gwarancji wykonania obowiązków publicznoprawnych wykrystalizowały się w ubiegłym wieku i od tego momentu uległy jedynie niewielkim zmianom. Wektor czasu nie pozostaje jednak dla zaprezentowanego zagadnienia irrelevantny, o ile rdzeń konstrukcyjny rzeczowego systemu (poszczególne środki, ich typologia) nie uległy metamorfozie, o tyle nie można już tego odnieść do form poszczególnych gwarancji. Absolutnie nie o sam upływ czasu tu chodzi, a to, co jest z nim nierozzerwalnie związane, czyli o postęp we wszystkich dziedzinach nauki. Siłą sprawczą jest w tym wypadku rozwój techniki niosący ze sobą szereg nowych możliwości, takich możliwości, które administracja aspirująca do miana *smart* nie może zignorować. W dobie społeczeństwa informacyjnego jednym z nadrzędnych zadań, jakie należy przypisać administracji publicznej, jest konieczność zidentyfikowanie roli oraz pól potencjalnego zastosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych¹⁵.

Chybiona byłaby jednak teza, że to administracja jest pionierem rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Administracja, tak jak samo prawo, ma często charakter wtórny (dostosowawczy) wobec rzeczywistości pozanormatywnej, zwłaszcza jeśli chodzi o sferę nowych technologii. Narzędzia, jakimi posługuje się e-administracja (np. platformy internetowe, komunikacja elektroniczna), nie są dla obywateli nowością¹⁶. Wręcz przeciwnie,

¹³ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 21.

¹⁴ J. Jendrośka, [w:] Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, K. Ziemiński (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999, s. 146-150.

¹⁵ E. Kuzionko-Ochrymiuk, *Informatyzacja administracji publicznej w województwach Polski*, „Optimum Economic Studies” 2018, nr 1, s. 160.

¹⁶ Na temat przejawów informatyzacji administracji publicznej zob.: J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 60 i n.

technologie informacyjne i komunikacyjne stanowią element życia codziennego, bez którego trudno się obejść. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że administracja publiczna ma już przygotowany fundament umożliwiający wprowadzanie na szeroką skalę instrumentów optymalizujących procesy administrowania.

Zgodnie z wyrażanym przez piśmiennictwo nurtem elektroniczna administracja powinna zapewniać szerokie spektrum usług publicznych za pośrednictwem Internetu¹⁷. Niewątpliwie koncentracja uwagi na świadczeniu przed administrację usług w formie elektronicznej jest zabiegiem trafnym, niemniej jednak nie eksponuje pełnego potencjału wykorzystania narzędzi informacyjnych i komunikacyjnych. Trudno jest sobie wyobrazić stosowanie przymusu bezpośredniego za pomocą systemu teleinformatycznego, lecz nie sprawia już takiego problemu kwestia komunikacji elektronicznej w trakcie trwania administracyjnego postępowania egzekucyjnego czy wykorzystywanie elektronicznych baz danych w celu ustalenia informacji na temat zobowiązanego. Co jest bardzo ważne i wymaga podkreślenia – zasadniczo wdrażanie nowych technologii w największym stopniu wpłynie na usprawnienie otoczenia, w którym administracja podejmuje przewidziane przez prawo działania w celu zaprowadzenia stanu praworządności. Zmianie uległy i będą ulegać poszczególne elementy składowe narzędzi zapewniających realizację powinności, tj. forma i szybkość komunikacji, pewność doręczeń, powszechność i ciągłość informacji, łatwość w dostępie do nich. Oznacza to, że materialny aspekt danego instrumentu zachowuje tożsamość, zmiana dotyczy wyłącznie jego warstwy formalnej.

Ocena potencjalnych korzyści oraz ewentualnych trudności, o których to nie można zapominać, powinna zawsze przybierać kazuistyczny charakter. Wydaje się, że wprowadzenie precyzyjnej dyrektywy dotyczącej wykorzystania nowych technologii na potrzeby systemu gwarancji wykonania obowiązków publicznoprawnych nie jest zasadne, a nawet możliwe. Administracja, o której powiemy, że jest *smart*, nie powinna podążać ślepo za nowymi trendami. Idealistyczne dążenie do celu, oderwane od realiów otaczającego nas świata, apriorycznie skazane jest na niepowodzenie. Podstawą podejmowania racjonalnych decyzji, w tym w zakresie cyfryzacji, jest zawsze dobra znajomość przedmiotu, którego zmiany mają dotyczyć, a także środowiska wewnętrznego oraz zewnętrznego. Sądzę, że nie można przedstawić tu gotowego zalecenia dla administracji publicznej, które instrumenty służące realizacji obowiązków publicznoprawnych przekuć w duchu nowych technologii, ani kiedy powinno to mieć miejsce.

Uwzględnwszy ogół wcześniejszych teoretycznych ustaleń, warto spojrzeć na badane zagadnienie przez pryzmat praktyki – przyjętych już rozwiązań implementujących elementy cyfrowe w sferze instrumentów gwarantujących wykonanie powinności

¹⁷ P. Romaniuk, *Rozwój elektronicznej administracji czynnikiem wspierającym nurt zarządzania humanistycznego*, „Journal of Modern Science” 2017, t. 2/33, s. 306.

publicznoprawnej natury. Nadanie im formy cyfrowej lub też uwzględnienie w ich konstrukcji takich metod w niektórych przypadkach podyktowane jest literalnym brzmieniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w innych zaś pozostawione zostało uznaniu organów administracji publicznej. Szczególnie interesujących przykładów badawczych dostarcza sytuacja epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Ograniczenia potocznie nazywane „obostrzeniami” są w istocie rzeczy obowiązkami administracyjnoprawnymi, a zarówno służące ich przestrzeganiu sankcje, jak i działania informacyjne stanowią wyraźny przykład imperatywnych oraz optatywnych środków zabezpieczających ich wykonanie.

W niniejszym tekście pragnę odnieść się wyłącznie do kilku wybranych przykładów, całościowa analiza zagadnienia wykracza poza jego ramy. Stąd też w rozważaniach przedstawię sposoby i zakres wykorzystanie technologii komunikacyjnych oraz informacyjnych na tle działań informacyjnych o charakterze generalnym, środków zachęcających do dobrowolnego wykonania obowiązków opartych na bodźcach ekonomicznych oraz administracyjnego postępowanie egzekucyjnego.

3. Działania informacyjne o charakterze generalnym

Zasadniczym czynnikiem przesądzającym o poziomie praworządności, w tym o dobrowolnym realizowaniu nakazów i zakazów prawa, jest poziom świadomości społecznej. Mając to na względzie, administracja publiczna powinna dołożyć wszelkich starań, aby kształtować świadomość podmiotów, na których obowiązki ciążyą lub dopiero ciążyć będą¹⁸. Aktywność administracji przybierająca formę działań informacyjnych pozbawiona jest elementu władztwa, zawierając się wyłącznie w sferze tego, co nazywamy społeczno-organizatorską działalnością administracji publicznej¹⁹. Podstawowy akcent położony zostaje więc na wykazanie znaczenia realizacji obowiązku oraz dostarczenie wszystkich niezbędnych do tego wiadomości. Kampanie edukacyjne stanowią realny instrument zapewniający możliwość oddziaływania zarówno na ogół społeczeństwa, jak i na poszczególne grupy wchodzące w jego skład, w szczególności w dobie mediów masowych²⁰. Działania informacyjne stwarzają więc niezwykle korzystne warunki do wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych, można wręcz bronić tezy, że na tej płaszczyźnie dojdzie do pełnej cyfryzacji i niemalże zupełnego wyparcia tradycyjnych form przekazywania informacji.

¹⁸ J. Jendrośka, *Zagadnienie prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 41.

¹⁹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 303.

²⁰ W. Banaszak, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012, s. 507.

Powszechne wykorzystanie Internetu, a także pozostałych mediów (telewizji, radia) w celu prowadzenia akcji informacyjnych nabrało szczególnego wyrazu w okresie epidemii COVID-19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²¹ wprowadzone w nawiązaniu do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii²² wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zawiera cały katalog obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Ustanowienie rygorystycznych zakazów i nakazów dotyczących przemieszczania się, funkcjonowania zakładów pracy oraz wielu innych sfer bytowania społecznego podyktowane jest koniecznością ochrony życia oraz zdrowia ludzkiego.

Podstawowymi narzędziami wykorzystywanymi w celu zapewnienia posłuchu tymże regulacjom prawnym są prowadzone na masową skalę przez organy administracji publicznej akcje informacyjne, do których włączają się licznie podmioty prywatne. W tym przypadku adekwatne wydaje się wręcz mówienie o jednej wielkiej akcji informacyjnej opartej na współpracy sektora publicznego i prywatnego. Jej celem jest dostarczenie rzetelnych wiadomości na temat wirusa oraz zachęcenie społeczeństwa do przyjmowania postaw, które pomogą w jego zwalczaniu. W obliczu znacznej dotkliwości obowiązujących restrykcji rozwiązaniem koniecznym staje się uwidocznienie zagrożenia, jakie niesie ze sobą wirus. Za ważny punkt działań należy uznać także wyrażanie w języku naturalnym, zrozumiałym przez ogół społeczeństwa, informacji precyzujących granicę dopuszczalnego zachowania²³. Wykonanie obowiązku w pierwszej kolejności wymaga zrozumienia jego treści, w czym nie sprzyja charakterystyka języka prawnego.

Warunkiem skuteczności wskazanych działań, który możemy podnieść do rangi warunku *sine qua non*, jest zasięg oddziaływania. Właśnie ten fakt uwidacznia przewagę Internetu (telewizji, w mniejszym stopniu radia) nad tradycyjnymi formami przekazywania informacji (ogłoszenia w formie papierowej – w gazetach czy miejscach publicznych). Nie chodzi tu rzecz jasna o deprecjonowanie form tradycyjnych, gdyż również i one mają wierne audytorium, ale raczej o podkreślenie zalet technologii informacyjnych i komunikacyjnych przesądzających o ich skuteczności. Jest rzeczą znamionną, że wiadomości przekazywane za pośrednictwem Internetu dostępne są powszechnie, zatem ich

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 697).

²² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 565).

²³ Zob.: *Aktualne zasady i ograniczenia*, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/aktualne-zasady-i-ograniczenia> [dostęp: 01.05.2021].

zasięg nie ogranicza się do określonych miejscowości czy ich części. Pod uwagę trzeba wziąć także drugi aspekt powszechności związany z dostępnością w czasie – informacje zamieszczane na stronach internetowych oraz portalach społecznościowych (Twitter, Facebook) pozostają do dyspozycji odbiorców o każdej godzinie. Powyższe nie może jednak zepchnąć na margines pozostałych przymiotów akcji informacyjnych realizowanych z wykorzystaniem nowych technologii, takich jak szybkość przekazu informacji, ich bieżąca aktualizacja czy – w kontekście stanu epidemii – brak konieczności bezpośredniego kontaktu z odbiorcami podczas zamieszczania informacji²⁴.

4. Bodźce ekonomiczne

Administracja publiczna, czuwając nad realizacją przez podmioty obowiązków nakazów oraz zakazów wywodzonych z norm prawa administracyjnego tudzież finansowego, dysponuje rozbudowanym wachlarzem metod oddziaływania. W ostatnich latach popularność zyskało organizowanie konkursów, w których za terminowe wykonanie obowiązku można wygrać wartościowe nagrody (sprzęt AGD, RTV, telefony, a nawet samochody). Nie oznacza to jednak, że wykorzystanie bodźców ekonomicznych dla zapewnienia realizacji obowiązków jest koncepcją nową, postulaty w tym przedmiocie pojawiały się w piśmiennictwie administracyjnym już w ubiegłym wieku²⁵.

Technologie informacyjne i komunikacyjne znajdują zastosowanie podczas promocji oraz obsługi wszelkiego rodzaju loterii, w których uczestnictwo wymaga wykonania obowiązku, niekiedy w określony sposób. W ramach przykładu można tu podać prowadzone w wielu miastach Polski akcje związane z rozliczaniem podatku dochodowego od osób fizycznych w danym mieście²⁶. Rejestracja w takiej loterii zazwyczaj możliwa jest z wykorzystaniem strony internetowej, co zapewnia sposobność zgłoszenia swojego udziału bez wychodzenia z domu.

Warto jest też wskazać loterię opartą w jeszcze większym stopniu na wykorzystaniu nowych technologii. Zasadniczym sposobem zagwarantowania wykonania obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych jest określenie w drodze decyzji przez organ wykonawczy gminy wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za okres, w którym nie dopełniono tego obowiązku²⁷. Ostatnimi czasy wskazany sposób jest traktowany jako ostateczność, ponieważ w pierwszej kolejności gminy kładą nacisk

²⁴ Por. P. Romaniuk, *op. cit.*, s. 317.

²⁵ J. Jendrośka, *Zagadnienie...*, s. 42; Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 9.

²⁶ Np. *Rozlicz PIT we Wrocławiu, wygraj nagrody. Zgłoszenia do północy*, <https://www.wroclaw.pl/rozlicz-pit-we-wroclawiu-rusza-loteria> [dostęp: 20.04.2020].

²⁷ Zob.: art. 6ka ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

na środki zapewniające dobrowolne wykonanie obowiązku selektywnego zbierania odpadów. Godnym naśladowania przykładem jest w tym przedmiocie program pilotażowy przyjęty w Ciechanowie, którego cechą szczególną stanowi wykorzystanie do jego obsługi na szeroką skalę nowych technologii²⁸. Można wręcz stwierdzić, że mechanizm ten obsługuje się sam. Idea całej loterii jest dość prosta – za segregację odpadów otrzymuje się punkty, a punkty te można wymieniać na stronie internetowej na nagrody – bilety do kina, na basen, a nawet małe sprzęty elektroniczne. Innowacyjny jest jednak sposób, w jaki powyższe się odbywa. Rdzeń konstrukcyjny całego projektu został oparty na Systemie Indywidualnej Segregacji Odpadów T-Master będącym maszyną z wbudowanym systemem teleinformatycznym²⁹. Przyrząd ten rejestruje odpady, ważąc je i określając ich rodzaj, w następnej kolejności do indywidualnego konta użytkownika systemu przypisane zostają punkty, za które uzyskuje się nagrody.

5. Administracyjne postępowanie egzekucyjne

Spośród wszystkich przewidzianych w polskim systemie prawnym instrumentów służących zabezpieczeniu wykonania powinności publicznoprawnych szczególne miejsce zajmuje administracyjne postępowanie egzekucyjne³⁰. Postępowanie wykonawcze, gdyż takim mianem jest również określane, stanowi najbardziej widoczny przykład przymusu administracyjnego, a zarazem podstawowy sposób reakcji administracji na nieposłuszeństwo³¹.

Postępowanie egzekucyjne, a dokładnie środki egzekucyjne stosowane w jego ramach jako jedyne w całym systemie gwarancji bezpośrednio prowadzą do wykonania nakazów oraz zakazów prawa. Administracyjne kary pieniężne, kary kryminalne, akcje informacyjne, bodźce ekonomiczne wpływają na podmiot obowiązku wyłącznie pośrednio, ponieważ czynnikiem oddziaływania jest sam fakt zagrożenia sankcją czy perspektywa otrzymania pewnej korzyści.

²⁸ J. Postrzednik, *Segregacja śmieci. W Ciechanowie za posegregowane odpady mieszkańcy dostają głośniki bluetooth i bilety na koncert*, <https://warszawa.naszemiasto.pl/segregacja-smieci-w-ciechanowie-za-posegregowane-odpady/ar/c8-5021578> [dostęp: 22.04.2020].

²⁹ Zdjęcie maszyny – https://d-nm.ppstatic.pl/kadr/k/r/35/e6/5c821f3b4d9e5_o.jpg?1552206845 [dostęp: 22.04.2020], instrukcja obsługi – https://d-nm.ppstatic.pl/kadr/k/r/ad/38/5c821f3a1f755_o,size,933x0,q,70,h,bfd45f.jpg [dostęp: 22.04.2020].

³⁰ Postępowanie egzekucyjne w administracji możemy zdefiniować jako uregulowany prawem procesowym egzekucyjnym ciąg czynności podejmowanych przez organy egzekucyjne i inne podmioty postępowania egzekucyjnego w celu wykonania, przez zastosowanie środków przymusu państwowego, obowiązków wynikających z aktów poddanych egzekucji administracyjnej (B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 665).

³¹ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 26.

Powyższe uwidacznia, jak istotne jest optymalizowanie procedury przymusowego wykonania obowiązku. Sprawny przebieg postępowania uzależniony jest od wielu czynników, bez wątpienia jednym z nich jest wykorzystanie w najszerszym możliwym zakresie technik informacyjnych i komunikacyjnych³². Wymaga wyjaśnienia, że na dzień dzisiejszy pełna cyfryzacja postępowania egzekucyjnego wydaje się perspektywą odległą, środki takie jak przymus bezpośredni czy wykonanie zastępcze, ze względu na swój charakter wymagający bezpośredniej ingerencji człowieka, nie zapewniają sprzyjających warunków dla wdrażania nowych technologii. Niemniej jednak można wskazać takie obszary, w których implementacja nowych technologii stała się wręcz konieczna. Chodzi tu przede wszystkim o systemy teleinformatyczne służące tworzeniu i przekazywaniu tytułów wykonawczych w formie elektronicznej, elektroniczne środki komunikacji (np. doręczanie pisma na adres do doręczeń elektronicznych, elektroniczne doręczenia pomiędzy organami egzekucyjnymi oraz pomiędzy organem egzekucyjnym a komornikiem sądowym) czy cyfryzację niektórych elementów składowych środków egzekucyjnych (np. elektroniczne zawiadomienie dłużnika zajętej wierzytelności o zajęciu prawa majątkowego).

Przechodząc już do szczegółowych rozważań – zajęcie ruchomości jest jednym ze środków egzekucyjnych służących przymusowemu wykonaniu powinności natury pieniężnej, w którego konstrukcji prawodawca przewidział dopuszczalność wykorzystania nowych technologii³³. Proces stosowania tegoż środka egzekucyjnego nie kończy się na wpisaniu zajętej ruchomości do protokołu oraz umieszczeniu na niej znaku zajęcia. Ruchomość po zajęciu należy jeszcze sprzedać, zazwyczaj w drodze licytacji. Rozwój technologii cyfrowych zapewnia możliwość prowadzenia licytacji w formie elektronicznej³⁴. W swej istocie nie różni się ona od licytacji tradycyjnej (polega przecież na tym samym), zmiana dotyczy wyłącznie sposobu jej prowadzenia (warstwy formalnej). Licytacja elektroniczna odbywa się za pośrednictwem specjalnie przygotowanego do tego celu systemu teleinformatycznego prowadzonego przez jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych lub przez niego nadzorowaną, ewentualnie podmiot wybrany w trybie przepisów o zamówieniach publicznych³⁵.

Jaką jednak przynosi korzyść prowadzenie licytacji w formie elektronicznej? Przede wszystkim wypada wskazać, że licytacja prowadzona za pośrednictwem systemu teleinformatycznego pozwala na przełamywanie bariery odległości. Uczestnikami

³² Na temat przesłanek sprawności egzekucji administracyjnej zob.: J. Supernat, *Prakseologiczne przesłanki sprawności egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 50.

³³ Zob.: art. 97-109 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r., poz. 1427 z późn. zm.), dalej: u.p.e.a.

³⁴ Zob.: art. 107e u.p.e.a.

³⁵ Zob.: art. 107e § 2 pkt 1 i 2 u.p.e.a.

licytacji mogą stać się osoby zamieszkujące odległe (od miejsca siedziby organu egzekucyjnego) miejscowości, co z kolei przyczynia się do poszerzenia grona osób biorących udział w licytacji oraz w teorii zapewnia możliwość uzyskania większej sumy z tytułu sprzedaży ruchomości. Kolejno taka forma jest dla osób dotkniętych ograniczeniami fizycznymi znacznie bardziej przystępna niż licytacja w tradycyjnej formie. Oznacza to, że nadajemy zasadzie równości i niedyskryminacji realny kształt.

Jednym z podstawowych czynników determinujących sprawność postępowania egzekucyjnego, tj. zdolność do realizacji przypisanego mu celu, czyli przymusowego wykonania obowiązku, są informacje na temat zobowiązanego. Fakt ten staje się szczególnie wyrazisty w przypadku egzekucji należności pieniężnych, składniki majątku zobowiązanego mogą być przecież zlokalizowane w wielu miejscach, a brak informacji na ich temat często prowadzi do bezskuteczności egzekucji i w efekcie do umorzenia postępowania egzekucyjnego³⁶.

W obecnym stanie prawnym obowiązuje szereg regulacji umożliwiających organom egzekucyjnym pozyskiwanie informacji na temat zobowiązanego. Przykładem tego jest art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. v ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe³⁷, w myśl którego bank zobowiązany jest udzielić administracyjnemu organowi egzekucyjnemu informacji dotyczących posiadanych przez zobowiązanego m.in. rachunków bankowych. Wprawdzie organ może przeprowadzić egzekucję z rachunku bankowego nawet bez znajomości numeru rachunku, jego stanu czy typu, przesyłając do banku informację o zajęciu; jednakże taki sposób postępowania budzi uzasadnione wątpliwości co do skuteczności prowadzonej procedury³⁸.

Jednym z wielu narzędzi, które powstały z myślą o usprawnieniu procesu pozyskiwania informacji od banków, jest aplikacja internetowa Ognivo³⁹. System pozwala na oszczędność czasu oraz środków poprzez umożliwienie komunikacji na linii organ egzekucyjny – bank za pośrednictwem Internetu. Ponadto aplikacja ułatwia identyfikację i adresowanie dokumentów do właściwych jednostek w bankach. W tym przypadku sprawność wymiany informacji ma wręcz kluczowe znaczenie, zobowiązany mający świadomość podejmowanych w stosunku do jego osoby czynności egzekucyjnych jest w stanie w błyskawicznym tempie wypłacić środki z rachunku bankowego.

³⁶ Zgodnie z art. 59 § 2 u.p.e.a. postępowanie egzekucyjne może być umorzone w przypadku stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. Z kolei w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z przyczyny określonej w art. 59 § 2 wszczęcie ponownej egzekucji może nastąpić wówczas, gdy zostanie ujawniony majątek lub źródła dochodu zobowiązanego przewyższające kwotę wydatków egzekucyjnych (art. 61 u.p.e.a.).

³⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 1896 z późn. zm.).

³⁸ Por. W.K. Łuczaj [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 910.

³⁹ <https://www.kir.pl/administracja/ognivo/> [dostęp: 21.04.2020].

Zwieńczając rozważania na temat cyfryzacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego, warto zwrócić uwagę na jeszcze kilka innych, lecz równie istotnych jej aspektów, mianowicie na możliwość sporządzania tytułów wykonawczych w formie elektronicznej i przekazywania ich do organu egzekucyjnego za pomocą systemu teleinformatycznego oraz szerokie wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej.

Tytuł wykonawczy stanowi centralną instytucję prawnoprocesową administracyjnego postępowania wykonawczego⁴⁰. W istocie jest dokumentem urzędowym stwierdzającym istnienie i wymagalność obowiązku dającym podstawę do podjęcia egzekucji administracyjnej⁴¹.

Zgodnie z art. 26 § 1c u.p.e.a. wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze mogą być przekazywane do organu egzekucyjnego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Należy nadto nadmienić, że wraz z wejściem w życie 30 lipca 2020 r. nowelizacji u.p.e.a.⁴² przekazywanie tytułu w formie elektronicznej stanie się obowiązkiem wierzyciela, a tradycyjna postać papierowa znajdzie zastosowanie jedynie w ramach wyjątku, kiedy to nie będzie możliwe sporządzenie tytułu w wersji elektronicznej.

Powszechnie wykorzystywanym przez organy administracji publicznej systemem teleinformatycznym jest platforma ePUAP, która zapewnia także możliwość sporządzenia tytułu wykonawczego w formie elektronicznej i przesłania go do właściwego organu egzekucyjnego⁴³. Niewątpliwą zaletę takiej formy tworzenia i wysyłania tytułów wykonawczych stanowi większa niż w przypadku nadania za pośrednictwem operatora pocztowego szybkość. Co ważne, system teleinformatyczny zapewnia sposobność bieżącej korekty ewentualnych błędów, które na gruncie tradycyjnej papierowej formy oznaczałyby zazwyczaj konieczność przygotowania nowego dokumentu.

Kolejno w najbliższym czasie w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zacznie obowiązywać zasada wyłączności doręczeń w postaci elektronicznej. Zgodnie z ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁴⁴ dnia 1 lipca 2021 r. zostanie dodany art. 17c § 1, w myśl którego podstawową formę doręczeń w postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowią będą doręczenia elektroniczne, co do zasady,

⁴⁰ P. Ostojski, *Zmiana tytułu wykonawczego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „Przeгляд Podatkowy” 2019, nr 6, s. 48.

⁴¹ A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 200.

⁴² Ustawa z 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw – z wyjątkiem niektórych przepisów (Dz. U. z 29 października 2019 r., poz. 2070).

⁴³ Statystyki dotyczące dotychczasowego wykorzystania systemu ePUAP do przekazywania tytułów wykonawczych dostępne są pod adresem: <https://widok.gov.pl/services/epuap-tytul-y-wykonawcze/> [dostęp: 21.04.2020].

⁴⁴ Zob.: art. 64 ust. 1 ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. poz. 2320), dalej: u.d.e.

dokonywane na adres wpisany do bazy adresów elektronicznych. Należy jednak zastrzec, że prawodawca nie pozbawił organu egzekucyjnego możliwości dostarczania pism przez pracowników, co w przypadku braku wpisu adresu elektronicznego, np. zobowiązanego, do bazy adresowej wydaje się być rozwiązaniem celowym. Przy czym w przypadku, gdy doręczenie we wskazany sposób nie jest możliwe, organ egzekucyjny zobowiązany jest skorzystać z publicznej usługi hybrydowej⁴⁵, a w ostateczności podjąć próbę doręczenia pisma z wykorzystaniem przesyłki rejestrowanej⁴⁶.

Warto jednak zaznaczyć, iż w obecnie obowiązującym stanie prawnym prawodawca wprowadził już w pewnym zakresie konieczność (niekiedy możliwość) korzystania z elektronicznej formy komunikacji. Jak zakłada art. 63a § 1 u.p.e.a., doręczenia pomiędzy organami egzekucyjnymi oraz pomiędzy organem egzekucyjnym a komornikiem sądowym dokonuje się z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Jeżeli doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest niemożliwe z przyczyn technicznych, w czasie niezbędnym do przywrócenia ich funkcjonowania doręczenia dokonuje się w postaci papierowej. Z kolei zgodnie z art. 67 § 1a u.p.e.a. zawiadomienia o zajęciu i inne pisma w ramach stosowanego środka egzekucyjnego mogą być doręczane przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej.

6. Zakończenie

Proces cyfryzacji administracji publicznej jest w obecnym czasie zjawiskiem już powszechnie widocznym, coraz to większa liczba spraw może zostać załatwiona za pośrednictwem systemów teleinformatycznych. Nie ulega również najmniejszej wątpliwości, iż wraz z rozwojem techniki pojawią się także nowe rozwiązania, których wykorzystanie przez sektor publiczny początkowo będzie wskazane, a z upływem czasu stanie się koniecznością. Wykorzystanie narzędzi informacyjnych i komunikacyjnych znajduje swój wyraz także w sferze instrumentów służących zabezpieczeniu wykonania obowiązków publicznoprawnych, tak istotnych z punktu widzenia realizacji idei dobra wspólnego. Stopniowej przemianie ulega forma poszczególnych gwarancji, postęp techniki nie wpływa jednak na modyfikację ich istoty. Oznacza to, że głównie za przyczyną Internetu oraz bazujących na jego podstawie systemów powstają nowe, sprawniejsze formy komunikacji organów administracji publicznej z podmiotami zewnętrznymi. W dostępie do informacji przestają obowiązywać bariery odległości i czasu, pozwalając

⁴⁵ Pojęcie to zdefiniowane zostało w art. 2 pkt 7 u.d.e.

⁴⁶ Pojęcie to zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 1041).

na ciągle przekazywania i zbieranie kluczowych dla funkcjonowania administracji informacji. Niekiedy nawet to sam Internet stanowi źródło informacji na temat zobowiązanego, niezbędnych do wykonania powinności. Wszystko to prowadzi do wniosku, że korzystanie z zapewnianych przez nauki ścisłe technologii pomaga administracji sprawniej niż dotąd realizować przypisanej jej przez przepisy prawa zadania, a tym samym zasłużyć na miano *smart administration*.

Literatura

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 2019.
- Banaszak W., [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012.
- Bogucka I., [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1. *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2017.
- Fundowicz S., *Egzekucja administracyjna a aksjologia demokratycznego państwa prawnego* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Jandy-Jendrośka K., [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
- Janku Z., *Gwarancje prawne wykonania obowiązków publicznoprawnych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Janowski J., *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009.
- Jellinek J., *Ogólna nauka o państwie*, przeł. A. Peretiatkiewicz, Warszawa 1921.
- Jendrośka J., [w:] Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, K. Ziemiński (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999.
- Jendrośka J., *System środków prawnych zapewniających przymusową realizację aktu administracyjnego*, „Kontrola Państwowa” 1960, nr 6.
- Jendrośka J., *Zagadnienie prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.
- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.
- Kuzionko-Ochrymiuk E., *Informatyzacja administracji publicznej w województwach Polski*, „Optimum Economic Studies” 2018, nr 1.
- Leoński Z., *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968.

- Łuczaj W.K., [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Ostojski P., *Zmiana tytułu wykonawczego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 6.
- Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999.
- Przybysz P., *Obowiązek administracyjnoprawny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja, Metody, Technika” 1990, nr 8-9.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Romaniuk P., *Rozwój elektronicznej administracji czynnikiem wspierającym nurt zarządzania humanistycznego*, „Journal of Modern Science” 2017, t. 2/33.
- Skoczylas A., Piątek W., [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Supernat J., *Prakseologiczne przesłanki sprawności egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Wierzbowski B., Wiktorowska A., [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Źródła

- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r., poz. 1427 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r., poz. 2070).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1439 z późn. zm.).
- Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 450 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 1896 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r., poz. 55 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r., poz. 1845 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 1041).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 910 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. poz. 2320).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 565).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 697).

Internet

Aktualne zasady i ograniczenia, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/aktualne-zasady-i-ograniczenia>

<https://widok.gov.pl/services/epuap-tytuly-wykonawcze/>

<https://www.kir.pl/administracja/ognivo/>

Instrukcja obsługi – https://d-nm.ppstatic.pl/kadr/k/r/ad/38/5c821f3a1f755_o,size,933x0,q,70,h,bfd45f.jpg

Postrzednik J., *Segregacja śmieci. W Ciechanowie za posegregowane odpady mieszkańcy dostają głośniki bluetooth i bilety na koncert*, <https://warszawa.naszemiasto.pl/segregacja-smieci-w-ciechanowie-za-posegregowane-odpady/ar/c8-5021578>

Rozlicz PIT we Wrocławiu, wygraj nagrody. Zgłoszenia do północy, <https://www.wroclaw.pl/rozlicz-pit-we-wroclawiu-rusza-loteria>

Zdjęcie maszyny – https://d-nm.ppstatic.pl/kadr/k/r/35/e6/5c821f3b4d9e5_o.jpg?1552206845

Rozwój e-kompetencji w administracji publicznej na przykładzie pomocy społecznej

Development of e-competencies in public administration on the example of social welfare

STRESZCZENIE: Rozwój e-kompetencji w administracji publicznej stanowi ważne zagadnienie w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich¹. Konieczność ich rozwoju w administracji publicznej to wynik cyfryzacji jej działalności, a ich posiadanie przez administrację publiczną pozwala na posługiwanie się przez nią kompetencjami stosowanymi w sektorze technologii informacyjnych w procesie realizacji zadań publicznych. Potrzeba nabywania e-kompetencji w związku z cyfryzacją usług administracji publicznej dotyczy również obywateli, warunkując w praktyce możliwość korzystania z nich. Rozwój e-kompetencji napotyka na bariery we wszystkich obszarach działalności administracji publicznej. Jako przykład można wskazać pomoc społeczną, gdzie z jednej strony ma miejsce rozwój e-administracji i świadczonych przez nią elektronicznie usług, a z drugiej strony świadczeniobiorcy pomocy społecznej posiadają niejednokrotnie niski zasób e-kompetencji i są poddani wykluczeniu cyfrowemu, co utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia korzystanie przez nich z usług elektronicznej administracji. Problematyka ta nabrała znaczenia w związku z wybuchem epidemii COVID-19. Celem rozdziału jest analiza problematyki rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej na przykładzie pomocy społecznej. Uczynione w publikacji rozważania posłużą do wyprowadzenia wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* na temat umocowania problematyki rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej w prawie i nad istniejącymi celami i barierami ich rozwoju po stronie administracji pomocy społecznej i beneficjentów jej świadczeń.

SŁOWA KLUCZOWE: informatyzacja, społeczeństwo informacyjne, e-kompetencja, cyfrowa administracja publiczna, wykluczenie cyfrowe, pomoc społeczna

ABSTRACT: Development of e-competencies in public administration is the subject of interests in the European Union and in all its member states. The necessity of development of e-competencies in public administration is a result of informatization processes in public administration, and the fact that the administration has e-competence enables it to use the competencies used in the ICT sector while performing public tasks. The necessity of acquiring e-competencies concerns citizens who want to participate in the digital administration services. However, the development of e-competencies among citizens faces many problems especially in the area of public administration activity such as social welfare. This is due to the fact that in social welfare, on the one hand, the process of informatization takes place but on the other, people who are social welfare beneficiaries are very often digitally excluded. This issue has gained in importance during the COVID-19 pandemic. The aim of the chapter is to analyze the problem of development of e-competencies

¹ Zob. np. Program Rządu Federalnego Republiki Federalnej Niemiec „Digitale Verwaltung 2020 Summary. Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode”, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/government-programme-digital-administration-2020-summary.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [dostęp: 03.11.2019].

in public administration on the example of social welfare. Considerations made in the chapter are aimed at drawing *de lege lata* and *de lege ferenda* conclusions on the legal bases for development of e-competencies in public administration, and on the goals and barriers of their development in public administration of social welfare and among beneficiaries of social welfare benefits.

KEYWORDS: informatization, information society, e-competence, digital public administration, digital exclusion, social welfare

1. Wstęp

Rozwój nowych technologii jest bardzo szybki. Towarzyszy mu potrzeba wzrostu kompetencji informatycznych społeczeństwa oraz korzystanie z technologii umożliwiających komunikację i przesyłanie informacji². Skutkuje on rozwojem społeczeństwa informacyjnego i procesami informatyzacji administracji publicznej w obszarze realizacji nałożonych na nią prawem zadań. Sprzyja temu intensywny rozwój narzędzi informatycznych wymagający stosowania przez administrację nowych technik gromadzenia, przetwarzania oraz przekazywania informacji zbieranych za ich pośrednictwem w procesie wykonywania zadań publicznych. Administracja publiczna, aby pozyskać społeczną akceptację w warunkach rozwoju technologicznego, powinna wdrażać procesy mające na celu podwyższenie jej kultury informatycznej³, w tym zwłaszcza związane z nabywaniem i rozwojem e-kompetencji. Posiadanie e-kompetencji przez administrację publiczną sprzyja nie tylko wzrostowi kultury informatycznej zatrudnionych w niej osób, ale przyczynia się też do tego, że posiadają one niezbędną wiedzę i umiejętności do posługiwania się kompetencjami stosowanymi w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych w procesie realizacji zadań publicznych⁴. Po stronie obywateli e-kompetencje są natomiast niezbędne do udanego uczestnictwa w usługach e-administracji, a ich brak utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z nich, niejednokrotnie prowadząc do bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego. Należy podkreślić, że 44% obywateli UE ma słabo rozwinięte e-kompetencje lub nie posiada ich wcale⁵, zaś ich poziom wśród społeczeństwa polskiego znacznie odbiega od tego, jaki prezentują społeczeństwa krajów Europy Zachodniej. Według Danych Indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej DESI 2020 Polska w rankingu państw członkowskich UE zajmuje 23. miejsce

² E. Miłoś, *Informatyzacja polskiej administracji publicznej na tle budowy społeczeństwa wiedzy*, „Studies and Proceedings of Polish Association for Knowledge Management” 2011, nr 4, s. 99.

³ Na kwestię konieczności rozwoju administracji prezentującej wysoki poziom e-kompetencji, spełniającej postulat inteligentnej organizacji, zwróciła uwagę podczas konferencji R. Kusiak-Winter w swoim wystąpieniu zatytułowanym *Smart Administration – perspektywa nauk ekonomicznych i prawnych*.

⁴ D. Fleszer, *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie ePUAP*, „Roczniki Prawa i Administracji” 2012, nr 12, s. 120.

⁵ Zalecenie Rady UE z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (Dz. Urz. UE C 189/01 z 4.06.2018 r.).

spośród 28 państw unijnych⁶. Według tego samego raportu Polska osiąga jednak pozytywne wyniki w zakresie rozwoju usług e-administracji⁷.

Celem publikacji jest analiza problematyki rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej na przykładzie pomocy społecznej. W publikacji przyjęto, że informatyzacja administracji publicznej wymusza rozwój e-kompetencji wśród jej pracowników i po stronie obywateli. Szczegółowe rozważania nad tymi zagadnieniami poprzedzone zostaną ustaleniami na temat pojęć: e-kompetencja i informatyzacja administracji publicznej, dając asumpt do rozważań na temat pojęcia pomocy społecznej, podlegającej na coraz większą skalę procesom informatyzacji w zakresie świadczonych przez nią usług. Do szczegółowych celów publikacji należy analiza przyczyn i barier rozwoju e-kompetencji w administracji pomocy społecznej i po stronie jej świadczeniobiorców. Warto zauważyć, że problematyka ta nabrała znaczenia w związku z wybuchem epidemii COVID-19, która wymusiła zdalne świadczenie usług przez administrację pomocy społecznej na wielu płaszczyznach i spowodowała konieczność posługiwania się e-kompetencjami przez jej świadczeniobiorców na niespotykaną wcześniej skalę. Kolejnym celem jest analiza podstaw prawnych informatyzacji administracji publicznej w ramach pomocy społecznej. Uczynione w publikacji rozważania posłużą do wyprowadzenia wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* na temat umocowania problematyki rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej w prawie i nad istniejącymi celami i barierami ich rozwoju w administracji pomocy społecznej i po stronie jej świadczeniobiorców.

2. Pojęcie e-kompetencji

Pojęcie e-kompetencji oznacza umiejętności praktycznego wykorzystania dostępu do Internetu i świadczonych za jego pośrednictwem usług, w tym świadczonych przez e-administrację publiczną⁸. W administracji publicznej jest ono wieloaspektowe i dynamiczne, a dodatkowo jest interpretowane na różne sposoby w dokumentach programowych administracji krajowych i administracji unijnej, w literaturze i w procesach nauczania/uczenia się⁹. Analizowane pojęcie odnosić można zarówno do administracji publicznej,

⁶ Wynik ten poprawił się w stosunku do raportu z 2019 r., zgodnie z którym Polska zajmowała 25. miejsce. Zob. Dane indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej DESI 2019, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> [dostęp: 27.10.2019].

⁷ Dane indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej DESI 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2020> [dostęp: 30.03.2021].

⁸ Zob. Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/55216/POPCProgram3017042018.pdf> [dostęp: 19.10.2019].

⁹ A. Ferrari, Y. Punie, Ch. Redecke, *Understanding Digital Competence in the 21st Century: An Analysis of Current Frameworks*, [w:] A. Ravenscroft, S. Lindstaedt, D.D. Kloos, D. Hernández-Leo (Eds.), *21st Century Learning for 21st Century Skills. 7th European Conference on Technology Enhanced Learning, EC-TEL 2012, Saarbrücken, Germany, September 18-21, 2012, Proceedings*, Berlin-Heidelberg 2012, s. 79.

jak i do obywateli. Zgodnie z zaleceniem Rady UE z dnia 22 maja 2018 r.¹⁰ do kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie przykładowo należą kompetencje w zakresie rozumienia i tworzenia informacji, wielojęzyczności, matematyczne, dotyczące nauk przyrodniczych, technologii i inżynierii, kompetencje cyfrowe, osobiste i społeczne. Przyjmuje się, że obejmują one pewne, krytyczne i odpowiedzialne korzystanie z technologii cyfrowych i interesowanie się nimi do celów uczenia się, pracy i udziału w społeczeństwie. Uwzględniają także umiejętność korzystania z informacji i danych, komunikowanie się i współpracę, umiejętność korzystania z mediów, tworzenie treści cyfrowych i bezpieczeństwo (w tym komfort cyfrowy i kompetencje związane z cyberbezpieczeństwem)¹¹. Ich istotą jest „umiejętność wykorzystywania nie tyle różnych urządzeń (...), ile narzędzi stosowanych w różnych obszarach działań”¹².

Cele rozwojowe dla Unii Europejskiej w zakresie rozwoju e-kompetencji wytycza program „Cyfrowa Europa” na lata 2021-2027¹³. Na marginesie warte wskazania w tym kontekście są cele, które zostały uszczegółowione do realizacji dla Polski w ramach „Programu Operacyjnego 2014-2020”, „Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020”¹⁴, w treści regionalnych programów operacyjnych i na podstawie poprzednio obowiązującego programu unijnego pt. „Europejska Agenda Cyfrowa” na lata 2014-2020¹⁵. I tak podstawowym celem Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 było wzmocnienie cyfrowych fundamentów dla rozwoju kraju. Nastąpić to miało poprzez realizację osi priorytetowych, co w ostatecznym zamierzeniu prowadzić miało także do rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej oraz wśród obywateli. Do ważniejszych z punktu widzenia poruszanej tematyki należały: „Oś priorytetowa II. E-administracja i otwarty rząd” i „Oś priorytetowa III. Cyfrowe kompetencje społeczeństwa”¹⁶.

¹⁰ Zalecenie Rady UE z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Zob. Analiza doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk w obszarze wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych w kontekście przygotowania szczegółowych zasad wdrażania Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 oraz koordynacji celu tematycznego. Raport końcowy, s. 14, https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/5180/RK_kompetencje_cyfrowe.pdf [dostęp: 19.10.2019].

¹³ Zob. The Digital Europe Programme, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme> [dostęp: 30.03.2021].

¹⁴ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. PO WER 2014-2020, https://www.pover.gov.pl/media/67555/Program_Wiedza_Edukacja_Rozwoj_2014-2020_2018.pdf [dostęp: 27.10.2019].

¹⁵ Analiza doświadczeń..., s. 4.

¹⁶ Zob. Program Operacyjny Polska Cyfrowa..., s. 3 oraz s. 15-45.

3. Informatyzacja administracji publicznej jako czynnik rozwoju e-kompetencji

Informatyzacja administracji publicznej stanowi czynnik wzmacniający potrzebę rozwoju e-kompetencji wśród jej pracowników i po stronie obywateli. Przez pojęcie informatyzacji administracji publicznej należy rozumieć zarówno „wykorzystywanie nowoczesnych metod przetwarzania informacji w gospodarce, technice itp.”¹⁷, jak i „poprawę jakości procesów skorelowanych z wykorzystaniem postępu technologicznego i zastosowaniem komputerów, zwłaszcza o istotny aspekt organizacyjny”¹⁸. W krajowym porządku prawnym informatyzacja jest pojęciem prawnym od 2002 r., kiedy to użyto go dla określenia jednego z działów administracji rządowej. Zgodnie z art. 12a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁹ dział o nazwie informatyzacja obejmuje między innymi sprawy z zakresu informatyzacji administracji publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne, rozwój społeczeństwa informacyjnego i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, a także rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną. Fakt, iż informatyzacja jest jednym z działów administracji rządowej, nie przesądził jednak, że do obowiązujących przepisów prawa wprowadzona została jej definicja legalna²⁰. Nie zawiera jej nawet podstawowa dla procesów stosowania nowych technologii w administracji publicznej ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²¹. Jednak już samo uczynienie z informatyzacji pojęcia prawnego przesądza o tym, iż zasadne jest jej traktowanie jako przedmiotu badań administracyjnoprawnych²².

Informatyzacja przyczynia się do rozwoju e-administracji, która obejmuje usługi polegające na korzystaniu ze stron internetowych dotyczących obowiązków i praw obywatelskich, oficjalnych dokumentów (np. dowodów osobistych), publicznych usług edukacyjnych oraz publicznych usług zdrowotnych (np. szpitali), z wyłączeniem tradycyjnych e-maili²³. Potrzebę rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej oraz wśród obywateli odnosić dziś należy do zadań publicznych z obszaru spraw obywatelskich,

¹⁷ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/informatyzacja;2466206.html> [dostęp: 14.02.2019].

¹⁸ M. Hareża, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik Naukowy. Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1, s. 26.

¹⁹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1220 ze zm.).

²⁰ M. Kapler, L. Piersiala, *Informatyzacja społeczeństwa, gospodarki i administracji. Plan zintegrowanej informatyzacji Państwa 2016*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2017, nr 46, s. 92.

²¹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r., poz. 346 ze zm.), dalej: u.i.d.p.

²² G. Szpor, *Administracyjnoprawne problemy informatyzacji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 718.

²³ M. Kapler, L. Piersiala, *op. cit.*, s. 93.

ochrony zdrowia, ubezpieczeń i świadczeń socjalnych czy też przeciwdziałania bezrobociu. Widoczna jest ona także w sferze zamówień publicznych, porządku i bezpieczeństwa publicznego, w tym powiadamiania ratunkowego, nauki i szkolnictwa wyższego, podatków oraz w działalności gospodarczej²⁴. Rozwój e-kompetencji to jednak nie tylko wymóg kierowany do administracji publicznej i obywateli chcących aktywnie uczestniczyć w oferowanych przez nią możliwościach cyfrowego załatwiania wielu spraw urzędowych. Adresowany jest on także do wymiaru sprawiedliwości.

4. Pomoc społeczna – pojęcie i cele rozwoju e-kompetencji

Elektroniczna administracja powinna pełnić rolę integrującą wobec osób wykluczonych społecznie²⁵, ponieważ są one najbardziej narażone na nieumiejętność korzystania z jej usług. W prawie brak jest jednak definicji osoby wykluczonej społecznie. Nie zawiera jej nawet podstawowa dla systemu socjalnego wsparcia ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁶. Definicję osoby lub rodziny zagrożonej wykluczeniem społecznym odnaleźć jednak można w dokumencie programowym, jakim są wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020²⁷. Do osób lub rodzin zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, zgodnie z definicją zawartą w tym dokumencie, należą m.in. osoby lub rodziny, które korzystają ze świadczeń z pomocy społecznej lub kwalifikują się do objęcia wsparciem pomocy społecznej; osoby, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym²⁸, jak również osoby bezdomne lub dotknięte wykluczeniem z dostępu do mieszkań w rozumieniu „Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020”.

Rozwój e-kompetencji jako element integrujący osoby wykluczone społecznie z e-administracją odgrywa ważną rolę w tej sferze działania administracji publicznej, którą jest pomoc społeczna. Poczyniona uwaga odnosi się do pomocy społecznej *sensu*

²⁴ Program Operacyjny Polska Cyfrowa..., s. 6-8.

²⁵ S. Wilk, *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014, s. 18.

²⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1876), dalej: u.p.s.

²⁷ Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedswiezec-w-obszarze-wlaczania-spolecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/> [dostęp: 27.10.2019].

²⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 176).

stricto, jak i w wielu sytuacjach do pomocy społecznej *sensu largo*. Pomoc społeczna *sensu stricto* regulowana jest przepisami u.p.s. Stanowi ona instytucję polityki społecznej państwa mającą na celu pomoc osobom i rodzinom w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, gdy w sytuacji kryzysowej przestają być samowystarczalne²⁹. Pomoc udzielana w ramach pomocy społecznej *sensu stricto* przyjmuje postać świadczeń pieniężnych, rzeczowych oraz usług³⁰. Pomoc społeczna *sensu largo* odnosi się natomiast do świadczeń pieniężnych socjalnego wsparcia znajdujących się poza u.p.s. Wśród nich są świadczenia, takie jak zasiłki rodzinne, świadczenie wychowawcze, tzw. 500+³¹, dodatek mieszkaniowy czy dodatek energetyczny. Pomoc społeczna *sensu largo* udzielana jest na innych zasadach oraz w innych sytuacjach aniżeli te, dla których ustanowiona została pomoc społeczna *sensu stricto*. Służy zaspokojeniu konkretnych potrzeb. Adresatami świadczeń pomocy społecznej *sensu largo* nie zawsze są też osoby narażone na wykluczenie społeczne, jak ma to miejsce np. w przypadku świadczenia „500+”.

Rozwój e-kompetencji w pomocy społecznej służy realizacji celów, takich jak zwiększenie dostępności do świadczeń pomocy społecznej, usprawnienie procedur, jakie występują w pomocy społecznej, oraz walka z wykluczeniem cyfrowym beneficjentów pomocy społecznej. Kolejnym celem jest podnoszenie jakości kadr pomocy społecznej. Potrzeba realizacji tego celu wiąże się z faktem, iż „problem braku wysokokwalifikowanych kadr po stronie administracji publicznej w obszarze nowoczesnych technologii ICT jest sygnalizowany od wielu lat”³². Rozwój e-kompetencji przyczyniać ma się także do zwiększenia korzyści z informatyzacji zachodzącej w pomocy społecznej. W okresie COVID-19 jest on niezbędny dla bezpiecznego i zgodnego z prawem realizowania zadań pomocy społecznej, np. na rzecz osób poddanych kwarantannie, które wymagają pomocy żywnościowej, lub związanych z przeprowadzaniem rodzinnych wywiadów środowiskowych³³.

5. Pomoc społeczna wobec zjawiska informatyzacji administracji publicznej i potrzeby rozwoju e-kompetencji

W jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej funkcjonują liczne systemy informatyczne służące realizacji jej zadań oraz zadań z zakresu świadczeń rodzinnych,

²⁹ Zob. art. 2 ust. 1 u.p.s.

³⁰ Zob. art. 36 u.p.s.

³¹ Świadczenie 500+ wprowadziła ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r., poz. 247).

³² Zob. Kompetencje – Centrum Kompetencyjne Administracji (CKA), <http://archiwum.mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/kompetencje-centrum-kompetencyjne-administracji-cka-0> [dostęp: 20.10.2019].

³³ P. Maczyński, *Funkcjonowanie pomocy społecznej i udzielanie świadczeń w sytuacji zagrożenia koronawirusem*, LEX/el. 2020 [dostęp: 20.03.2021].

funduszu alimentacyjnego, wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej. Od 2013 r. w pomocy społecznej funkcjonuje ogólnopolski Centralny System Informatyczny Zabezpieczenia Społecznego „Emp@tia”. Zastosowanie w omawianej sferze regulacji prawnej ma także Elektroniczna Skrzynka Podawcza, tzw. ePUAP³⁴. Systemy te stanowią dla administracji wsparcie w toku realizacji zadań z omawianej sfery regulacji prawnej w warunkach narastającej informatyzacji. Obejmuje ono obszar ewidencji złożonych wniosków o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, wydanych decyzji administracyjnych, obsługi realizacji świadczeń, w tym zwrotów świadczeń nienależnie pobranych, oraz tworzenia określonych sprawozdań. System „Emp@tia” ułatwia także pracownikom ośrodków pomocy społecznej uzyskanie informacji z takich baz danych, jak np. PESEL, baza danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czy Aplikacja Centralna Rynku Pracy. Konsekwencją oferowanego w ramach tych systemów wsparcia jest wymóg rozwoju e-kompetencji wśród pracowników administracji publicznej. Do przykładowych e-kompetencji, które powinien posiadać pracownik ośrodka pomocy społecznej, należy umiejętność obsługi oprogramowania stosowanego do obsługi systemów informatycznych oraz sprzętu, na którym są one instalowane. Obejmują one także umiejętność korzystania z omawianych systemów w sposób gwarantujący bezpieczeństwo gromadzonych w nich danych osobowych świadczeniobiorców pomocy społecznej.

Jeżeli chodzi o pierwszą grupę e-kompetencji, to należy do niej przykładowo posiadanie umiejętności doręczania pism w formie elektronicznej w postępowaniu administracyjnym. Można przyjąć, iż obowiązek posiadania tego rodzaju umiejętności przez pracowników administracji pomocy społecznej stanowi konsekwencję regulacji zawartej w art. 39¹ § 1 pkt 1 k.p.a.³⁵ Przepis ten stanowi, że jeżeli uczestnik postępowania administracyjnego złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, organ administracji publicznej ma obowiązek dokonać doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie jednak z art. 63 § 3b k.p.a. osoba wnioskująca o świadczenie drogą elektroniczną może zastrzec, że wyraża wolę, aby pisma procesowe były do niej doręczane w sposób tradycyjny. Od decyzji osoby ubiegającej się o świadczenie zależy więc, czy skorzysta z możliwości, jakie oferuje jej e-administracja. Bez względu jednak na to, jaką decyzję podejmie osoba wnioskująca o świadczenie, pracownik administracji publicznej powinien posiadać e-kompetencje niezbędne do doręczania pism w drodze elektronicznej.

Jeżeli chodzi o drugą grupę e-kompetencji, zwrócić należy uwagę, że w pomocy społecznej gromadzone są i przetwarzane dane osobowe świadczeniobiorców, w tym

³⁴ Podstawą prawną dla funkcjonowania ePUAP jest art. 16 ust. 1a u.i.d.p.

³⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256), dalej: k.p.a.

dane wrażliwe. Dane te są pozyskiwane bezpośrednio od wnioskodawców poprzez złożony wniosek z załącznikami w drodze pisemnej lub elektronicznej. Możliwe jest także ich pozyskiwanie za pomocą systemów informatycznych, w których są one gromadzone oraz przetwarzane. To drugie powoduje, że systemy informatyczne pomocy społecznej powinny gwarantować ich ochronę zgodnie z ogólnym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 27 kwietnia 2016 r.³⁶ Powinny także spełniać wymogi ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych³⁷ oraz wymogi stawiane tego rodzaju systemom informatycznym rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej³⁸. Należyta, zgodna z prawem ochrona danych osobowych świadczeniobiorców pomocy społecznej wymaga równocześnie posiadania przez pracowników ośrodków pomocy społecznej umiejętności prawidłowej, gwarantującej ich bezpieczeństwo obsługi systemów informatycznych, w których są one gromadzone i przetwarzane. Biorąc pod uwagę perspektywę realizacji zadań publicznych w dobie ofensywy cyfryzacji, uznać należy, iż administracja publiczna właśnie takie e-kompetencje powinna rozwijać³⁹.

Obrazując proces nabywania e-kompetencji wśród pracowników administracji pomocy społecznej, wskazać jednak należy, że istnieją wciąż takie obszary realizacji zadań pomocy społecznej, w których poziom tych kompetencji jest niski. Jako przykład posłużyć może korzystanie przez ośrodki pomocy społecznej z terminali mobilnych umożliwiających elektroniczne wypełnienie formularza rodzinnego wywiadu środowiskowego⁴⁰. Rodzinny wywiad środowiskowy to obligatoryjny element postępowania dowodowego w pomocy społecznej. Terminale mobilne umożliwiające wypełnienie jego kwestionariusza w formie elektronicznej i wprowadzenie uzyskanych w jego ramach danych do systemów dziedzinowych pomocy społecznej zostały przekazane ośrodkom pomocy społecznej w ramach projektu „Emp@tia”. W 2016 r. przyjęcia terminali odmówiło jednak 51 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej⁴¹. Liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej nieużywających tego rodzaju terminali na dzień 30 stycznia

³⁶ 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 L 119 z 4.05.2016 r.).

³⁷ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 187).

³⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej (Dz. U. Nr 216, poz. 1609).

³⁹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 268.

⁴⁰ Zob. § 2 ust. 7 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 1406).

⁴¹ M. Topolewska, *Gminy niechętne e-wywiadowaniu*, „Gazeta Prawna” z 25.05.2017 r., <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1045561,samorzad-wywiady-srodowiskowe.html> [dostęp: 27.10.2019].

2018 r. wynosiła 937⁴² z ogólnej liczby 2,5 tysiąca jednostek funkcjonujących w skali kraju⁴³. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że w związku z wybuchem epidemii koronawirusa dotychczasowa tradycyjna forma przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób poddanych kwarantannie została zastąpiona formą zdalną na mocy art. 15u ust. 1 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 kryzysowych⁴⁴, co spowodowało konieczność posługiwania się e-kompetencjami nie tylko przez osoby przeprowadzające rodzinne wywiady środowiskowe, ale i osoby, z którymi takie wywiady są przeprowadzane w postępowaniach zmierzających do przyznania albo odmowy przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

6. Świadczeniobiorcy pomocy społecznej wobec zjawiska informatyzacji administracji publicznej i potrzeby rozwoju e-kompetencji

Spoglądając na potrzebę rozwoju e-kompetencji z punktu widzenia świadczeniobiorców pomocy społecznej, podkreślić należy, iż wynika ona z faktu, że bez posiadania tego rodzaju kompetencji nie będą mogli oni korzystać z usług e-administracji w obszarze pomocy społecznej. Elektroniczna administracja w ramach pomocy społecznej umożliwi natomiast uzyskanie informacji o świadczeniach poprzez strony internetowe⁴⁵, a także oferuje liczne e-usługi (np. elektroniczne złożenie wniosku o pomoc społeczną oraz pozostałych wniosków procesowych określonych k.p.a.)⁴⁶. Proces nabywania e-kompetencji wśród świadczeniobiorców pomocy społecznej napotyka jednak na bariery. Są one

⁴² Dane wg Portalu Usługowo-Informacyjnego „Emp@tia”, <https://empatia.mpips.gov.pl/lista-jednostek-organizacyjnych-pomocy-spoecznej-ktore-nie-uzywaja-terminali-mobilnych> [dostęp: 31.12.2019].

⁴³ Informacja na temat funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej w Polsce, <https://empatia.mpips.gov.pl/documents/10180/1011550/Badanie+OPS+-+2015.pdf/64440272-84d4-44ef-9f98-adc93fbcff05> [dostęp: 31.12.2019].

⁴⁴ Ustawa 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. poz. 1842).

⁴⁵ Powinny one jednak spełniać standardy dostępności cyfrowej, które określa ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. poz. 848).

⁴⁶ Aby osoba mogła zawnioskować o świadczenie w formie elektronicznej, powinna posiadać podpis elektroniczny lub bezpłatny profil zaufany. Do podpisu elektronicznego odnoszą się przepisy ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 162 ze zm.) stanowiącej implementację w krajowym porządku prawnym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257/73 z 28.08.2014 r.). Do profilu zaufanego odnoszą się przepisy rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 10 września 2018 r. w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego (Dz. U. poz. 1760).

następstwem wykluczenia cyfrowego, bezdomności, nieporadności życiowej oraz braku zaufania do usług e-administracji. Utrwalają one niestety stereotyp beneficjenta pomocy społecznej, który nie potrafi posługiwać się komputerem, a z całą pewnością nie potrafi złożyć wniosku o świadczenie online. Trudności w nabywaniu e-kompetencji przez beneficjentów pomocy społecznej zdają się potwierdzać wyniki kontroli systemu „Emp@tia” przeprowadzonej w 2016 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wykazała ona, że z możliwości składania wniosków o pomoc społeczną za pośrednictwem „Emp@tii” w początkowym okresie jej funkcjonowania skorzystało jedynie 337 wnioskodawców⁴⁷. Popularnością cieszy się jednak składanie wniosków o świadczenie „500+” za pośrednictwem tego systemu⁴⁸, przy czym jest to świadczenie służące realizacji innych celów aniżeli pomoc świadczona w ramach pomocy społecznej *sensu stricto*.

7. Konkluzje

Problematyka rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej stanowi ważne zagadnienie w obszarze pomocy społecznej i związana jest z jej informatyzacją. Epidemia koronawirusa pokazała, że zarówno dla administracji publicznej, jak i adresatów jej działań ważne jest posiadanie i stały rozwój e-kompetencji. Administracja publiczna posiada ustawowy obowiązek świadczenia wielu usług drogą elektroniczną, a zatem jednym z jej zadań powinno być zapewnienie odpowiedniego poziomu e-kompetencji wśród zatrudnionych w niej osób. Administracja publiczna zapewnia wysoki poziom e-kompetencji wśród swoich pracowników poprzez zatrudnianie wykwalifikowanej kadry oraz jej szkolenia. W tym celu podejmuje także niejednokrotnie działania w ramach realizacji programów finansowanych z funduszy unijnych. Ma to miejsce również w obszarze pomocy społecznej, gdzie w ramach problematyki rozwoju e-kompetencji w administracji publicznej zagadnieniem jej towarzyszącym jest kwestia ich posiadania przez osoby ubiegające się o jej świadczenia. Świadczeniobiorcy pomocy społecznej posiadają często niski zasób e-kompetencji, a dodatkowo są narażeni na wykluczenie cyfrowe, a to utrudnia lub wręcz uniemożliwia im korzystanie z usług e-administracji. Administracja podejmuje działania mające na celu zmianę tego stanu rzeczy, realizując programy unijne, których celem jest rozwój kompetencji cyfrowych obywateli⁴⁹. W procesy te włączają się również organizacje pozarządowe. Dane Indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej DESI za rok 2020 pokazują jednak, że

⁴⁷ Raport z kontroli NIK z 2016 r. pt. *Realizacja i wdrażanie projektu Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11506,vp,13856.pdf> [dostęp: 02.11.2019].

⁴⁸ W 2019 r. złożonych zostało ok. 5,8 tys. wniosków o świadczenie 500+ za pośrednictwem „Emp@tii”.

⁴⁹ Zob. art. 45 u.p.s.

podejmowane przez administrację publiczną w tym zakresie inicjatywy są wciąż niewystarczające. Przyjmując zatem, że rozwojowi e-kompetencji w administracji publicznej powinien towarzyszyć ich równoległy rozwój po stronie obywateli, należy uznać, że w ramach pomocy społecznej niezbędne są działania podejmowane przez administrację na rzecz ich rozwoju wśród beneficjentów świadczeń. O ile jednak podejmowane przez administrację publiczną działania mające na celu rozwój i zapewnienie wysokiego poziomu e-kompetencji wewnątrz jej struktury organizacyjnej znajdują wystarczające podstawy prawne, o tyle te podejmowane na zewnątrz tej struktury wymagają ich większego umocowania w prawie oraz w treści rządowych i samorządowych strategii na rzecz rozwoju e-kompetencji wśród świadczeniobiorców pomocy społecznej. Uwzględnić powinny również potrzebę walki z ich wykluczeniem cyfrowym, a także powinny brać pod uwagę, że wysoki poziom e-kompetencji wśród obywateli to warunek niezbędny dla dalszego rozwoju procesów informatyzacji administracji publicznej i dostępności świadczonych przez nią elektronicznie usług.

Literatura

- Ferrari A., Punie Y., Redecke Ch., *Understanding Digital Competence in the 21st Century: An Analysis of Current Frameworks*, [w:] A. Ravenscroft, S. Lindstaedt, D.D. Kloos, D. Hernández-Leo (Eds.), *21st Century Learning for 21st Century Skills. 7th European Conference on Technology Enhanced Learning, EC-TEL 2012, Saarbrücken, Germany, September 18-21, 2012, Proceedings*, Berlin-Heidelberg 2002.
- Fleszer D., *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie ePUAP*, „Roczniki Prawa i Administracji” 2012, nr 12.
- Hareża M., *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik Naukowy. Prawo Mediów Elektronicznych” 2011, nr 1.
- Kapler M., Piersiala L., *Informatyzacja społeczeństwa, gospodarki i administracji. Plan zintegrowanej informatyzacji Państwa 2016*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2017, nr 46.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Maczyński P., *Funkcjonowanie pomocy społecznej i udzielanie świadczeń w sytuacji zagrożenia koronawirusem*, LEX/el. 2020.
- Miłosz E., *Informatyzacja polskiej administracji publicznej na tle budowy społeczeństwa wiedzy*, „Studies and Proceedings of Polish Association for Knowledge Management” 2011, nr 4.
- Szpor G., *Administracyjnoprawne problemy informatyzacji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

Wilk S., *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2014.

Źródła

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1220 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 176).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1876).
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r., poz. 346 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r., poz. 247).
- Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 162 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 187).
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. poz. 848).
- Ustawa 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. poz. 1842).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie systemów teleinformatycznych stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej (Dz. U. Nr 216, poz. 1609).
- Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 1406).
- Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 10 września 2018 r. w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego (Dz. U. poz. 1760).
- 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 L 119 z 4.05.2016 r.).
- Zalecenie Rady UE z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (Dz. Urz. UE C 189/01 z 4.06.2018 r.).

Internet

- Analiza doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk w obszarze wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych w kontekście przygotowania szczegółowych zasad wdrażania Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 oraz koordynacji celu tematycznego. Raport końcowy, https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/5180/RK_kompetencje_cyfrowe.pdf
- The Digital Europe Programme, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>
- Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej DESI 2019, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>
- Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej DESI 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2020>
- Kompetencje – Centrum Kompetencyjne Administracji (CKA), <http://archiwum.mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/kompetencje-centrum-kompetencyjne-administracji-cka-0>
- Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/55216/POPC_Program_3_0_17042018.pdf
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. PO WER 2014-2020, https://www.power.gov.pl/media/67555/Program_Wiedza_Edukacja_Rozwoj_2014-2020_2018.pdf
- Program Rządu Federalnego Republiki Federalnej Niemiec „Digitale Verwaltung 2020 Summary. Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode”, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/government-programme-digital-administration-2020-summary.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Raport z kontroli NIK z 2016 r. pt. „Realizacja i wdrażanie projektu Emp@tia – Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego”, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11506,vp,13856.pdf>
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/informatyzacja;2466206.html>
- Topolewska M., *Gminy niechętnie e-wywiadowaniu*, „Gazeta Prawna” z 25.05.2017 r., <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1045561,samorzad-wywiady-srodowiskowe.html>
- Wytyczne Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedswiezec-w-obszarze-wlaczania-spoiecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/>

Arbeit 4.0 (New Work) aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung

Praca 4.0 z perspektywy administracji publicznej w Niemczech

New Work 4.0: A Public Administration Perspective in Germany

ZUSAMMENFASSUNG: Neue und bereits heute nicht mehr umkehrbare Trends in der Arbeitswelt, bedingt durch die Digitalisierung und auch die demographische Entwicklung stellen auch und gerade die öffentliche Verwaltung vor neue, große Herausforderungen. Der Text beschäftigt sich überblicksmäßig mit dem digitalen Wandel der Arbeitswelt, wobei sich der Fokus auf die öffentliche Verwaltung und insbesondere deren Beschäftigte richtet.

Spardiktate der Politik aus den 90er Jahren und die heutige demographische Entwicklung zwingen zu einem raschen und entschlossenem Umdenken. Neue Führungsqualitäten sind gefragt! Führungskräfte aller Ebenen müssen notwendige Veränderungsprozesse frühzeitig erkennen und umsetzen können, ohne dabei die menschliche Ressource „Mitarbeiter“ zu vernachlässigen. Gesundheitsmanagement und stete Qualifizierung seien als Stichworte genannt. Neue Mitarbeiter müssen gewonnen werden, wobei es nicht mehr genügend wird, sich auf hergebrachte Vorzüge des Öffentlichen Dienstes, wie z. B. die Sicherheit des Arbeitsplatzes, zu verweisen. Öffentliche Arbeitgeber müssen sich nicht nur wieder als verlässliche und attraktive Arbeitgeber präsentieren sondern neue Arbeitsformen goutieren und außergewöhnliche Arbeitszeitmodelle leben und nicht als lästiges Übel ansehen.

STICHWORTE: die öffentliche Verwaltung, Angestellte im öffentlichen Dienst, digitaler Wandel

STRESZCZENIE: Nowe i nieodwracalne trendy na rynku pracy spowodowane postępującym procesem digitalizacji oraz zmianami demograficznymi stawiają administrację publiczną przed nowymi i wielkimi wyzwaniami. Niniejszy rozdział zawiera przegląd cyfrowych zmian w środowisku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem administracji publicznej, a zwłaszcza jej pracowników.

Polityka oszczędności w sektorze publicznym z lat 90. XX wieku oraz aktualne trendy demograficzne wymuszają zmianę paradygmatu. Wymagane są nowe umiejętności przywódcze! Menedżerowie wszystkich szczebli muszą być w stanie rozpoznać i wdrożyć skuteczne procesy zmian na wczesnym etapie, nie zaniedbując „pracowników”, czyli zasobów pracowniczych. Zarządzanie ochroną zdrowia i ciągłe podnoszenie kwalifikacji to słowa kluczowe. Dla pozyskania nowych pracowników już nie wystarczy odwoływanie się do tradycyjnych świadczeń służby publicznej, takich jak pewność zatrudnienia. Pracodawcy publiczni powinni nie tylko dbać o *image* solidnych i atrakcyjnych pracodawców, ale także doceniać i wdrażać nowe formy pracy i wzorce czasu pracy, zamiast postrzegać je jako zło konieczne.

SŁOWA KLUCZOWE: administracja publiczna, pracownicy sfery publicznej, przełom cyfrowy

ABSTRACT: New and already irreversible trends in the world of work, caused by digitization and demographic development, are faced also and especially in public administration and it poses new, major challenges. The text provides an overview of the digital change in the world of work, with the focus on public administration and especially its employees.

Political austerity from the 1990s and today's demographic development dictate a quick and decisive rethink. New leadership skills are required! Managers at all levels must be able to recognize and implement necessary change processes at an early stage without neglecting the human resource "employees". Health management and ongoing qualification are the key words. New employees have to be won, whereby it is no longer sufficient to rely on traditional advantages of the public service, such as job security. Public employers not only have to present themselves as reliable and attractive employers, they also have to appreciate new forms of work and extraordinary working time models and not see them as an annoying evil.

KEYWORDS: public administration, civil servants, digital transformation

1. Einführung

In der Arbeitswelt zeichnen sich einige Trends ab, welche die Zukunft der Arbeit prägen werden¹. Ein neues Verhalten der jüngeren Belegschaft, geprägt vom Umgang mit sozialen Medien und dem Internet gehört dazu. Die Verfügbarkeit neuer Technologien wie Clouds und Collaboration Platforms, Big Data und das Internet der Dinge zählen ebenfalls dazu. Größere Mobilität in Hinsicht auf Arbeitsplatz und Arbeitszeit und schließlich die globale Verfügbarkeit von Arbeitskräften runden das Trendbild ab².

Mit Computern und vor allem durch deren globale Vernetzung kann heute in vielen Berufsfeldern von jedem beliebigen Ort auf der Erde allein oder im Team an einem Projekt gearbeitet werden. Der digitale Wandel in der Arbeitswelt, auch als „New Work“ oder im deutschsprachigen Raum häufig technisch als Arbeit 4.0³ bezeichnet, wird ein bisher nicht gekanntes Maß an Flexibilisierung, insbesondere der Arbeitszeit und des Arbeitsortes, mit sich bringen, die Arbeitsquantität erhöhen und somit in betroffenen Branchen zu einer Gewinnmaximierung führen, so zumindest die allgemeine Erwartung in der freien Wirtschaft.

Diese Entwicklung hat längst die öffentliche Verwaltung erreicht. Die öffentliche Verwaltung wird sich in naher Zukunft nicht nur mit praktischen Erfordernissen wie z. B. der Steuerung und Überwachung des Verkehrs von autonomen und nicht autonomen Verkehrsmitteln befassen müssen. Bei allen Unwägbarkeiten und derzeit bestehenden Unschärfen zeichnen sich zahlreiche Anwendungsfelder ab: medienbruchfreie Prozesse durch webbasierte Dienste, proaktives Verwaltungshandeln etwa bei Erinnerung an

¹ J. Morgan, *The Future Of Work – Attract New Talent, Buildt Better Leaders and Create a Competitive Organization*, Hoboken 2014, S. 2.

² K. Zink, D. Schröder, V. Hellge, C. Bosse, *Zukunft der Arbeit = Arbeit 4.0?*, [in:] K. Zink (Hrsg.), *Arbeit und Organisation im digitalen Wandel*, Baden-Baden 2019, S. 53.

³ *Ibidem*, S. 53.

abgelaufene oder gar automatisierter Zustellung neuer Ausweisdokumente, automatisierte Beeinträchtigungsmeldungen bei Schäden von Straßen und anderen Infrastrukturen, umfassende Lageberichte von Großveranstaltungen oder bei Rettungseinsätzen, Datenerkundung durch Verbindung von bestehenden und neuen, teils sensorgenerierten Datenquellen sowie die Entscheidungsunterstützung und (Teil-)Automatisierung von Entscheidungsprozessen sind einige Beispiele hierfür⁴. Durch die Implementierung von KI (Künstliche Intelligenz – artificial intelligence) in Verwaltungsprozessen werden sich die Arbeitsinhalte der Beschäftigten vielfach radikal verändern, bis hin zu juristischen Entscheidungen durch lernfähige KI-Anwendungen.

Die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen wird in der Bundesrepublik, unter anderem, durch das E-Government-Gesetz – EGovG oder das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs – OZG vorangetrieben.

Immerhin gibt es einzelne Fortschritte beispielsweise bei elektronischen Antragsverfahren von Landkreisen, Städten und Gemeinden in Form des Online-Gewerbedienst (OGW) und der internet-basierten Kfz-Zulassungsverfahren (iKfZ). Eine flächendeckende Online-Antragstellung sowie eine damit verbundene medienbruchfreie IT-gestützte Verwaltungsarbeit ist indes noch längst nicht erreicht worden.

Die Digitalisierung erfährt, trotz großer Bemühungen, hin – und wieder auch Rückschläge. Die Einführung des besonderen elektronischen Anwaltspostfaches (beA) als *System zur vertraulichen Kommunikation im elektronischen Rechtsverkehr kann kaum als Ruhmesblatt, eher als Desaster, bezeichnet werden*⁵.

Trotz solcher Rückschläge ist der Prozess der Digitalisierung insgesamt aber nicht mehr umkehrbar.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) setzt bundesweit aber nur eine Sicht der Digitalisierung im öffentlichen Bereich um – die Antragstellersicht (Bürger, Unternehmen). Die Binnensicht der Verwaltung wird nicht beachtet und bisher auch kaum betrachtet⁶. Die soll nunmehr hier geschehen.

Einerseits birgt die Digitalisierung enorme Einsparpotenziale bei Personal und sollte zudem Verwaltungsprozesse erheblich verkürzen. Andererseits führt diese Entwicklung aber zu weiterer Arbeitsverdichtung und einer Erhöhung von Verantwortung für verbliebene Beschäftigte in den Verwaltungsebenen. Trotz aller Möglichkeiten der

⁴ <https://www.oeffentliche-it.de/-/verwaltung-x-0> [abgerufen: 23.10.2019].

⁵ Das System „beA“ musste auf Beschluss des Präsidiums der Bundesrechtsanwaltskammer am 22.12.2017 vom Netz genommen werden aufgrund gravierender Sicherheitsbedenken und konnte erst zum 03.09.2018 wieder online geschaltet werden., <https://bea.brak.de/sicherheit-im-bea/> [abgerufen: 01.11.2019].

⁶ Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (Hrsg.), *Leitfaden zur Umsetzung kommunaler OZG-Projekte in Sachsen*, Bischofswerda 2019, https://www.sakd.de/fileadmin/egovernment/ozg/2019_05_komm_OZG-Leitfaden_1-3_V1.1_final.pdf [abgerufen: 30.10.2019].

digitalen Welt wird es dennoch letztlich der Mensch sein, der diese Technik implementiert, steuert und überwacht und bei deren Versagen letztlich ganz analog eingreifen muss.

Die Verwaltung muss sich zudem mit Problemen der demographischen Entwicklung befassen. Einerseits um intern ungünstige Altersstrukturen zu überwinden, vor allem aber um eine Antwort auf Urbanisierung und Entvölkerung des ländlichen Raumes zu finden und um allen Bevölkerungsteilen, unabhängig vom Wohnort, gleichen Zugang zu staatlichen Leistungen und Angeboten zu gewähren.

Arbeit 4.0 in einer Verwaltung 4.0 bietet ein beträchtliches Potenzial für ein Modernisierungsprogramm des öffentlichen Sektors.

Dies stellt an die Beschäftigten im Öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland, 2018 waren dies immerhin 4,3 Millionen Menschen⁷, neue Anforderungen, welche nunmehr etwas näher beleuchtet werden sollen.

Gleichzeitig bedarf es aber auch der Anpassung der Schutzrechte für Beschäftigte und deren Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten.

Schutzrechte für Arbeitnehmer, beispielsweise Vorschriften zur Verhütung von Unfällen am Arbeitsplatz, stammen zum Teil noch aus der Zeit der „Arbeit 1.0“, der Epoche der Industrialisierung Ende des 19. Jahrhunderts. Dort liegen die Ursprünge des beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystems Bismarck'scher Prägung, welches bis heute in vielen Ländern der Erde praktiziert wird. Die Finanzierung des Bismarck'schen Systems zur Sicherung der Risiken Krankheit, Unfälle und Berufskrankheiten am Arbeitsplatz, Alter (Rente) Arbeitslosigkeit und Pflege sind aber auf der Beitragsleistung der erwerbstätigen Bevölkerung und der Arbeitgeber gegründet und somit von der Ausübung von Erwerbstätigkeit im Bestand abhängig ist. Die bereits angesprochenen Problemlagen, welche aus der Digitalisierung und der demographischen Entwicklung resultieren stellen dieses System in Frage, soweit Digitalisierung Arbeitskräfte freisetzt ohne gleichzeitig diesen Menschen Optionen auf andere Erwerbsarbeit zu offerieren und durch demographische Reduktion der erwerbstätigen Bevölkerung zudem die Zahl der Beitragszahler schwindet. Diese Problemlage ist nicht neu, muss aber immer wieder ins Bewusstsein gerückt werden und langfristige Lösungsstrategien zu entwickeln.

Aber auch andere Sozialsysteme, beispielsweise das angelsächsische System des steuerfinanzierten Fürsorgestaates im Sinne einer staatlich organisierten und steuerlich finanzierten sozialen (Mindest-)Sicherheit nach den Ideen des Briten William Henry Beveridge (1879–1963; vgl. Beveridge Report: „Social Insurance and Allied Services“ aus dem Jahr 1942) sowie das skandinavische System des „Folkehemmet“ (Volksheim),

⁷ Statistisches Bundesamt, *Fachserie 14 Finanzen und Steuern - Personal des öffentlichen Dienstes*, Wiesbaden 2019, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publikationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600187004.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen: 30.10.2019].

heute häufig auch als „Schwedischer Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet, stoßen bereits heute an ihre Grenzen. Die Idee, ein auf Egalität, Fürsorge, Kooperation und gegenseitiger Hilfe gegründetes Sozialsystem zu schaffen und damit den Abbau sozialen und ökonomischer Schranken in der Gesellschaft abzubauen ist weitaus stärker noch von einer hinreichenden Finanzierungsgrundlage und einer Steuern zahlenden Bevölkerung abhängig. Gleichzeitig leistet ein nach derartigen Grundideen arbeitendes Sozialsystem wohl noch am ehesten eine weitreichende Befriedigung der durch Digitalisierung neu entstehenden Schutzbedürfnisse. Dazu später mehr, unter anderem unter dem Blickwinkel neuer Arbeitsformen wie Cloud- oder Clickworking.

Der nächste Entwicklungsschritt war „Arbeit 2.0“ in Form der Einführung von Massen- und Fließbandproduktion, welches schließlich in „Arbeit 3.0“ mit einer Konsolidierung des Sozialstaates und der sozialen Marktwirtschaft mündete. Nunmehr stellt sich die Frage nach der Zukunft der Arbeit und den Auswirkungen der Digitalisierung der Arbeitswelt auf die Beschäftigten.

New Work bzw. Arbeit 4.0 wird das bisherige Arbeitsrecht radikal verändern, regelrecht zu Anpassungen zwingen, denn bislang feststehende Parameter, wie ein fester Arbeitsort und (weitgehend) feste Arbeitszeiten werden sich mehr und mehr auflösen.

Welche Auswirkungen hat dabei „Arbeit 4.0“ bzw. „New Work“ dabei auf die öffentliche Verwaltung und deren Beschäftigten?

Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik teilt sich in fünf Verwaltungszweige. Diese sollen hier noch einmal ins Gedächtnis gerufen werden.

Politische Verwaltung: Sie umfasst Instanzen, die in Planung und Gestaltung der Regierungspolitik involviert sind (z. B. Ministerien auf Bundes- und Landesebene sowie Bundestagsverwaltung).

Wirtschaftsverwaltung: Sie stellt die Finanzierung des Staatswesens sicher und treibt Einnahmen in Form von Steuern ein, verteilt diese und verwaltet bestehendes Vermögen (z. B. Finanz- und Steuerbehörden).

Ordnungsverwaltung: Sie vollzieht und kontrolliert Gesetze (z. B. Polizei, Zoll, Gewerbeaufsicht).

Leistungsverwaltung: Sie erbringt gesetzlich vorgeschriebene technische oder personale Dienstleistungen (z. B. KITAS, Schulen, ÖPNV, Energie- und Wasserversorgung, Müllabfuhr, Sozialämter, Jobcenter).

Organisationsverwaltung: Sie dient als Verwaltung der Verwaltung und betrifft Querschnittsaufgaben wie Fortbildung, Personalfragen, Besoldung und Organisationsentwicklung.

Nicht alle dieser Verwaltungszweige werden gleichermaßen quantitativ und qualitativ von Digitalisierung betroffen sein (z. B. gute Kita-Betreuung mit emotionaler

Zuwendung und Empathie als höchstpersönliche Dienstleistung der Erzieher und Erzieherinnen lässt sich, jedenfalls aus heutiger Sicht nicht durch Robotik ersetzen). Es gibt aber durchaus verallgemeinerungsfähige Schnittmengen aller Verwaltungsbereiche.

2. Herausforderungen in der Öffentlichen Verwaltung im Rahmen von New Work (Arbeit 4.0)

2.1. Bestandsaufnahme

Die aktuellen Rahmenbedingungen verheißen nichts Gutes.

Der allseits beschworene Fachkräftemangel und demografische Probleme im vorhandenen Personalkörper⁸ der Verwaltungseinrichtungen sind nicht mehr Gegenstand von Prognosen, sondern bereits Realität. Hinzukommt, in Ansehung der bisher guten wirtschaftlichen Lage, eine relativ geringe Attraktivität des Öffentlichen Dienstes für viele Fachkräfte.

In den letzten Jahren kam es zudem auch im Öffentlichen Dienst zu einer massiven Ausweitung von befristeten Arbeitsverhältnissen. Eines dieser Negativbeispiele ist ausgerechnet die Bundesagentur für Arbeit. Allein im Jahr 2017 (59%) und 2018 (56%) waren Neueinstellungen zu einem hohen Anteil befristet⁹.

Aber auch zu starre Lohnmodelle der Tarifverträge bzw. die Besoldungsregeln der Beamten des Öffentlichen Dienstes locken kaum dringend benötigte Fachkräfte z. B. im IT Bereich.

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung stand seit Anfang der 90er Jahre auf der politischen Agenda: Mit ihr sollten Kosten reduziert und Dienstleistungsqualität, Effizienz und Kundenorientierung gesteigert werden. Seither wurden Maßnahmen wie Privatisierungen, Outsourcing, Public-Private-Partnerships, Bürokratie- und Hierarchieabbau, Flexibilisierung, Einsatz moderner IT, Aufbau neuer Service-Angebote, E-Government, ergebnisorientierte Arbeitsformen, Qualitätsmanagement, Controlling und Kosten- und Leistungsrechnung umgesetzt¹⁰.

Schließlich setzte die politische Strategie der „schwarzen Null“ eine Sparpolitik in Gang, welche in den letzten Jahren einen massiven Personalabbau in vielen Bereichen

⁸ K. Zink, C. Bosse, *Megatrends im Kontext von Arbeit und Organisation im 21. Jahrhundert*, [in:] K. Zink (Hrsg.), *op. cit.*, S. 41.

⁹ <https://www.wallstreet-online.de/nachricht/11463212-bundesagentur-arbeit-arbeitsagentur-stellt-zweiten-mitarbeiter-befristet> [abgerufen: 30.10.2019].

¹⁰ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Öffentliche Verwaltung – Ausführliches Branchenbild aus dem Risikoobservatorium der DGUV*, 2019, https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/branchenbild_oeffentliche_-verwaltung.pdf [abgerufen 30.10.2019].

zur Folge hatte. Zumindest für den Öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen wurde diese Strategie vorerst bis 2021 ausgesetzt¹¹.

Dem Öffentlichen Dienst ist dennoch ein Stück weit die Verlässlichkeit als guter und attraktiver Arbeitgeber verloren gegangen. Eine effiziente, rechtssichere und validierbare Staatsverwaltung bildet seit Jahrzehnten das Grundgerüst für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Dies steht auf dem Spiel, sollten die Herausforderungen der Digitalisierung der Arbeitswelt in der Öffentlichen Verwaltung nicht gemeistert werden.

2.2. Zukunft der Arbeit in der Öffentlichen Verwaltung

Die Herausforderungen sind also weitgehend offenkundig. Die drängendsten Probleme sollen kurz angerissen werden.

2.2.1. Demographischer Wandel

Der demographische Wandel, ein Schlagwort, das erst durch konkrete Zahlen die dahinterstehende Dramatik verdeutlicht, bedeutet einen zunehmenden Rückgang der Bevölkerung in Deutschland, Polen und Europa insgesamt. Dieser wird ab 2040 sich verstärken und nach aktuellen Schätzungen im Jahr 2060 zwar zu einer Bevölkerungszahl in Deutschland von 74 bis 84 Millionen Menschen führen, aber jeder Zehnte davon wird mindestens 80 Jahre alt sein¹². Es kommt aber bereits bis 2035 zu einem Absinken der Bevölkerung im Erwerbsalter um 4-6 Millionen¹³ bei gleichzeitig steigendem Bedarf an Fachkräften¹⁴.

Nach aktuellen Berechnungen des polnischen Statistischen Hauptamtes (Główny Urząd Statystyczny – GUS) wird die Bevölkerung des Landes im nächsten Vierteljahrhundert um 2,8 Mio. Menschen schrumpfen, bis zum Jahr 2050 um 4,4 Mio. Menschen. Damit könnte Polen zu den europäischen Ländern mit dem dramatischsten Bevölkerungsrückgang zählen. Es verknappt sich mithin die Zahl der potentiellen Bewerber ebenfalls noch wesentlich dramatischer als es heute bereits der Fall ist¹⁵.

Fachpersonal wird benötigt, welches einerseits die Aufgaben der „Öffentlichen Verwaltung 4.0“¹⁶ fachlich aufgreifen kann und diese Fähigkeiten mit dem erforderlichen

¹¹ <https://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Sachsen-stoppt-Personalabbau-3089-Stellen-bleiben-erhalten> [abgerufen 30.10.2019].

¹² Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden 2018.

¹³ https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausbe-rechnung/_inhalt.html [abgerufen: 30.10.2019].

¹⁴ Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., *Arbeitslandschaft 2030`Eine Studie der Prognos AG im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.*, 2011, https://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/110930_Neuaufgabe_Arbeitslandschaft_2030.pdf [abgerufen: 30.11.2019].

¹⁵ <https://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen231.pdf> [abgerufen: 21.11.2019].

¹⁶ „Verwaltung 4.0 meint im Kern die technische Integration von cyberphysischen Systemen in die öffentliche Verwaltung sowie die Anwendung des Internets der Dinge und der Dienste im Rahmen der

IT-Wissen verknüpfen kann um den neuen rechtlichen Vorgaben gerecht zu werden. Hier wird in Zukunft die Öffentliche Verwaltung in einen noch stärkeren Konkurrenzkampf, einen „War of Talents“, also einen Kampf um die Talente¹⁷, um Nachwuchs und spezielle Fachkräfte mit Wirtschaftsunternehmen eintreten. Allein bis zum Jahr 2030 werden in der Öffentlichen Verwaltung 800.000 Fachkräfte fehlen¹⁸.

Soweit der durch den demographischen Wandel bedingte Gap zwischen der benötigten Mitarbeiterzahl und vorhandenen Fachkräften nicht mehr beseitigt werden kann, was aktuell anhand der präsentierten Zahlen absehbar ist, ist eine konsequente Digitalisierung in allen, nicht von persönlichen Kontakten geprägten Bereichen erforderlich.

Aber neben der Gewinnung neuer Mitarbeiter gilt es auch den bestehenden Personalkörper zu pflegen. D. h. es muss die individuelle Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeiter erhalten werden. Die Arbeitsfähigkeit bezieht sich dabei auf die Leistungsfähigkeit am bestehenden Arbeitsplatz. Die Beschäftigungsfähigkeit versteht sich als die Fähigkeit von Personen ihre Fach- und Handlungskompetenzen sowie ihre Wertschöpfungs- und Leistungsfähigkeit um in das Arbeitsleben eintreten zu können, den Arbeitsplatz zu behalten oder sich eine neue Erwerbstätigkeit suchen zu können¹⁹.

2.2.2. Wertewandel – Generation Y

Mit steigendem Wohlstand kommt es zu einer Verschiebung der Präferenzen der Menschen von materiellen hin zu sogenannten postmateriellen Werten und Bedürfnissen. So ist nachweisbar, dass sich die Mehrheit der Menschen unter bestimmten Voraussetzungen dann nicht mehr primär mit der Erlangung materieller Werte beschäftigt, sondern postmaterielle Werte wie Selbstverwirklichung, Wohlbefinden, Glück und Ästhetisierung jeglicher Lebensbereiche in den Vordergrund stellt²⁰. Die Generation Y symbolisiert diesen Wandel aktuell bereits deutlich und wird von älteren Generationen meist wenig goutiert. Aber diese Generation Y bringt andererseits wichtige Fähigkeiten für die Umsetzung der neuen Technologien mit, bei denen insbesondere maschinelles Lernen, Verarbeitung natürlicher Sprache und maschinelles Sehen im Rahmen von KI-Anwendungen für die Öffentliche Verwaltung interessant sein werden. Jacob Morgan beschreibt in

Prozesse des Regierens und Verwaltens – einschließlich der sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Wertschöpfung, die Geschäftsmodelle sowie die nachgelagerten Dienstleistungen und die Arbeitsorganisation“. Vgl. Häfler unter <https://www.zu.de/institute/togi/verwaltung40.php> [abgerufen: 21.11.2019].

¹⁷ K. Zink, C. Bosse, *Megatrends...*, S. 42.

¹⁸ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Forderungen an schwieriger Kundschaft*, 2019, https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/ifa_branchenbild_verwaltung.pdf [abgerufen: 30.10.2019].

¹⁹ G. Naeglele, *Der demographische Wandel hat längst die Arbeitswelt erreicht – und was passiert?*, [in:] F. Hoose, F. Beckmann, A.-L. Schönauer (Hrsg.), *Fortsetzung folgt*, Wiesbaden 2017, S. 351-375, S. 359-360.

²⁰ K. Zink, C. Bosse, *Megatrends...*, S. 43.

seinem Werk „The Future of Work“²¹ diesen aktuellen Trend und stellt die Technikaffinität, dem Umgang mit sozialen Medien und dem Internet als positiven Faktor der Arbeitsgestaltung in der Zukunft heraus.

Ständige Verfügbarkeit, zunehmende Arbeitsquantität sind andererseits bereits Normalität für diese Generation.

Alternierende Telearbeit ist eine Möglichkeit zur Erlangung einer guten Work-Live-Balance und eine zunehmend verbreitete Arbeitsform in der öffentlichen Verwaltung²², die neben dem großen Vorteil, Privat- und Berufsleben zeitlich flexibler koordinieren zu können, aber auch Risiken für die Beschäftigten birgt. So besteht die Gefahr verschwimmender Grenzen zwischen Privat- und Berufsleben (Entgrenzung²³), z. B. wenn ständige Erreichbarkeit erwartet wird, sich die Kommunikationsgeschwindigkeit erhöht und eine „Chatting-Kultur“ nicht nur die ständige Verfügbarkeit von Informationen suggeriert, sondern auch Antworten innerhalb kürzester Zeit erwartet werden²⁴ oder gar Beschäftigte zu Selbstausbeutung neigen.

In Abhängigkeit vom Ausmaß der alternierenden Telearbeit besteht zudem die Gefahr der Isolation durch fehlende Kommunikation und mangelnden Informationsfluss. Psychische Beanspruchung kann entstehen, da sich Face-to-Face Kommunikation mit Kolleginnen und Kollegen und Vorgesetzten nicht gleichwertig durch E-Mail Kontakt ersetzen lässt²⁵. Führungskräften kommt hierbei die Aufgabe zu, ein hohes Maß an Sensibilität zu entwickeln um Überlastungserscheinungen zu vermeiden bzw. zu erkennen und Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Andererseits muss offen über die denkbare Freisetzung von Arbeitskräften diskutiert werden, die mit den Veränderungsprozessen nicht Schritt halten können oder wollen bzw. nicht über Qualifizierungsmaßnahmen aufgefangen und umgesetzt werden können. Der Abschied vom Berufsbeamtentum in weiteren nicht unmittelbar hoheitlichen Aufgabenbereichen Öffentlicher Verwaltung ist mit einer weiteren Flexibilisierung sicherlich zu diskutieren, auch wenn derzeit z. B. im Bildungswesen das Gegenteil zum Zwecke der Fachkräftegewinnung betrieben wird.

²¹ J. Morgan, *op. cit.*

²² Bundesministerium des Innern, *Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung*, Berlin 2018, abgerufen https://www.verwaltung-innovativ.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/5_Personalbedarfsermittlung/52_Vorgehensweise/522_SpezielleFragestellungen/5224%20MobileArbeit/telearbeit-node.htm [abgerufen: 30.10.2019].

²³ J. Günther, M. Böglmüller, *Arbeitsrecht 4.0 – Arbeitsrechtliche Herausforderungen in der vierten industriellen Revolution*, „Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZAr)“ 2015, S. 1028.

²⁴ J. Rump, S. Eilers, *Arbeit 4.0 – Leben und Arbeiten unter neuen Vorzeichen*, [in:] J. Rump, S. Eilers, *Auf dem Weg zur Arbeit 4.0*, Ludwigshafen 2017, S. 23.

²⁵ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Öffentliche Verwaltung...*

Personal- und Fachkräftemangel gepaart mit Arbeitsverdichtung haben auch negative Auswirkungen auf die Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen. Der Fokus der Beschäftigten liegt häufig auf der Abarbeitung der schon vorliegenden Arbeit und nicht auf der Fort- und Weiterbildung. Dadurch fehlt Beschäftigten Handlungskompetenz bei neuartigen Entwicklungen wie Gesetzesänderungen. Aufgrund von fachlichen Defiziten oder schlichter Unkenntnis können wiederum Mehrarbeit und hieraus auch Mehrkosten entstehen (z. B. in Form von Widerspruchs- und Klageverfahren, Anm. d. Autors)²⁶.

2.3. Zwischenfazit

Arbeitgeber, auch im Bereich der Öffentlichen Verwaltung, müssen deutlich attraktiver werden, hier genügt es nicht mehr, an bewährtes, wie das Berufsbeamtentum mit dem Nimbus der Unkündbarkeit, zu werben. Die Öffentliche Verwaltung als Arbeitgeber wird sich deutlich stärker den Wünschen der Beschäftigten öffnen müssen um eine qualitativ hinreichende Personalausstattung zur Erfüllung der obliegenden Aufgaben künftig gewährleisten zu können.

Andererseits gilt es aber auch möglichen negativen Tendenzen und Entwicklungen, hervorgerufen durch die Digitalisierung, geeignete Schutzmechanismen zugunsten der Arbeiter, Angestellten und Beamten im Öffentlichen Dienst entgegenzustellen. Smarte Verwaltung braucht eine permanente Risikobewertung und Überwachung, wie sie zum Beispiel durch das Risikoobservatorium des Institutes für Arbeitsschutz des DGUV²⁷ geleistet wird, um Gesundheitsgefahren durch neue Technologien und Arbeitsweisen zu erkennen und rechtzeitig Prävention zu betreiben.

3. Lösungsansätze

3.1. Personalmanagement

Auch die Öffentliche Verwaltung als Arbeitgeber muss sich zwingend bei der Umsetzung von Digitalisierungsstrategien mit einem erweiterten Personalmanagement befassen. Strategiepapiere dürfen sich auch in der Binnensicht der Verwaltung nicht im reinen Prozessmanagement erschöpfen, sondern müssen sich aktiv mit Fragen der Einbindung der Mitarbeiter als Human Resources in die Neu- bzw. Umgestaltung der Arbeit befassen. Mitbestimmung der Beschäftigten ist hierbei ein zentraler Gestaltungsauftrag an das Personalmanagement, da hierüber vor allem Akzeptanz und Motivation der Beschäftigten in Bezug auf digitale Prozesse und der Umgang mit digitalen Arbeitsmitteln gesteuert und

²⁶ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), Öffentliche Verwaltung...

²⁷ DGUV Spitzenverband der Deutschen gesetzlichen Unfallversicherung.

beeinflusst werden kann²⁸. Arbeit gelingt am besten aus intrinsischer Motivation²⁹. Ob diese Mitbestimmung durch echte vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen erfolgt oder erst über gewerkschaftliche Aktivitäten erzwungen werden muss ist entscheidend für den Erfolg der Veränderungsprozesse im Rahmen der Digitalisierung.

Einen ersten Ansatz hierzu verfolgt die Staatsregierung im Freistaat Sachsen. Über die Initiative „Wertschätzung“³⁰ wurden die Mitarbeiter im Bereich des Freistaates Sachsen befragt, wie aus Ihrer Sicht die Wertschätzung der Beschäftigten mehr gefördert werden kann. Es ging dabei nicht vordergründig um monetäre Anreize, da diese ohnehin über Besoldungsregeln und Tarifvertrag geregelt sind³¹. Erste kleine Veränderungen hieraus haben sich bereits ergeben, inwieweit die Initiative langfristige Wirkungen erzielt bleibt indes abzuwarten, ein richtiger Schritt in Richtung Zukunft ist es allemal.

3.2. Personalentwicklung

Die Personalentwicklung im Zuge der Digitalisierung der Arbeitswelt setzt die Handlungsfähigkeit des Mitarbeiters und dessen Handlungsbereitschaft voraus.

Die Handlungsfähigkeit eines Beschäftigten kann zudem in dessen Arbeitsfähigkeit und dessen Beschäftigungsfähigkeit untergliedert werden.

Als Komponente der Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit muss das Betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) genannt werden um die physischen und psychischen Anforderungen der Arbeit zu erfüllen³². Insoweit werden sich in diesem Bereich bestimmte medizinische Indikationen im Bereich der Öffentlichen Verwaltung im Lauf der weiteren Digitalisierung weiter manifestieren. Als aktueller Trend ist hier die Zunahme von Krankheitsbildern vor allem im psychischen Bereich zu nennen. Beispielhaft sei die Relation von ständiger Erreichbarkeit und Depressionen genannt. Schon ein mittleres Ausmaß an Erreichbarkeit außerhalb der Arbeitszeit ist mit einem erhöhten Risiko verbunden, unter einer psychischen Störung zu leiden. Bei Personen mit einer hohen Erreichbarkeit liegt es bei 24%³³. Bereits im Jahr 2013 gaben nur 16% der Arbeitnehmer

²⁸ K. Zink, D. Schröder, V. Hellge, C. Bosse, *Zukunft der Arbeit...*, S. 68.

²⁹ B. Badura, *Auf dem Weg zur nachhaltigen Unternehmensführung*, [in:] B. Badura (Hrsg.), *Arbeit und Gesundheit im 21. Jahrhundert*, Berlin 2017, S. 98.

³⁰ https://www.tu-chemnitz.de/personalrat/prsrat/doku/Wertschaetzung_Bericht_20190416.pdf [abgerufen: 21.11.2019].

³¹ Initiative „Wertschätzung im Öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen“.

³² Zur Vertiefung: J. Schorlemmer, B. Halbe-Haenschke, R. Maghun, *Digital durch die Rushhour des Lebens? Zusammenhänge zwischen Flexibilisierung der Arbeit, psychosomatischer Gesundheit und Work-Life-Balance sowie die Rolle von (digitalem) Betrieblichen Gesundheitsmanagement (BGM)*, [in:] D. Matusewicz, V. Nürnberg, S. Nobis (Hrsg.), *Gesundheit und Arbeit 4.0*, Heidelberg 2018, S. 205-221.

³³ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Der Mensch im Mittelpunkt - Prioritäten für den Arbeitsschutz von morgen*, Berlin 2016, <https://publikationen.dguv.de/forschung/ifa/allgemeine-informationen/3157/der-mensch-im-mittelpunkt-prioritaeten-fuer-den-arbeitsschutz-von-morgen> [abgerufen: 01.11.2019].

an, außerhalb der Arbeitszeit nicht per Mobiltelefon oder via Email erreichbar zu sein³⁴. Eine Erhöhung der Fallzahlen erscheint demnach nahezu unausweichlich.

Beschäftigungsfähigkeit: altersgerechte Arbeitsplatzgestaltung, Qualifizierung / Freiräume für Fortbildung / Laufbahngestaltung, Beachtung des Einflusses des privaten und sozialen Umfeldes in Hinblick auf Motivation, Arbeitszufriedenheit, Produktivität³⁵. Ilmarinen beschreibt diese Eckpunkte in seinem Modell des „Haus der Arbeitsfähigkeit“³⁶.

3.3. Wertewandel / Generation Y

In den letzten Jahren ist ein deutlicher Wertewandel bei jüngeren Beschäftigten zu verzeichnen. Die Aufwertung von Ehe, Familie, Freundschaft etc. einhergehend mit einer starken Individualisierung (sog. integrierter Individualismus) ist unverkennbar³⁷. Arbeit muss zwar die materielle Absicherung bieten, aber gleichzeitig soll sie den individuellen Bedürfnissen und Anforderungen der Beschäftigten gerecht werden³⁸.

Mobile Arbeit, Lebensarbeitszeitkonten, Sabbaticals sind zwar heute bereits erkannte, aber häufig noch keine tatsächlich anerkannten Möglichkeiten der Beschäftigtenbindung. Eine echte Umsetzung derartiger Möglichkeiten erscheint längst nicht in allen Bereichen der Öffentlichen Verwaltung in Form von tariflichen Vereinbarungen und Dienstvereinbarungen angekommen zu sein.

Die sogenannte Generation Y, welcher eine Abkehr von der Arbeit als Lebenszweck, hin zu einer größeren Freizeitaffinität (Work-Life-Balance³⁹) zumindest unterstellt wird, wird Modelle zur Umsetzung einer solchen strikten Work-Life-Balance aber künftig deutlich stärker einfordern, als dies heute gerade in Ansätzen erst geschieht.

Hier ist insbesondere die derzeitige Generation von Führungskräften gefragt, welche diese Möglichkeiten nicht lediglich passiv als theoretische Option der Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen ansehen sollte und dies allenfalls erst bei nachdrücklicher Einforderung umsetzt, sondern aktiv deren Umsetzung fördert und unterstützt.

„Agile Verwaltung“ funktioniert vor allem durch „Agile Führung“. Agilität bedeutet hierbei als Organisation in Bezug auf Führung Veränderungsbedarfe oder

³⁴ Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien (BITKOM), *Arbeiten in der digitalen Welt*, Berlin 2013, <https://www.bitkom.org/sites/default/files/file/import/Studie-Arbeit-30.pdf> [abgerufen: 01.11.2019].

³⁵ J. Ilmarinen, *Towards a Longer Worklife – Ageing and the Quality of Worklife in the European Union*, Helsinki 2006.

³⁶ J. Tempel, J. Ilmarinen, *Arbeitsleben 2015: Das Haus der Arbeitsfähigkeit im Unternehmen bauen*, Hamburg 2012.

³⁷ J. Rump, S. Eilers, *op. cit.*, S. 19.

³⁸ K. Zink, C. Bosse, *Megatrends...*

³⁹ Vertiefend zur aktuellen Forschungslage: K. Köhler, *Sozialkapital und Work-Life-Balance*, [in:] B. Badura (Hrsg.), *Arbeit und Gesundheit im 21. Jahrhundert*, Berlin 2017, S. 175-187.

aufkommende Mitarbeiterwünsche frühzeitig zu antizipieren und entsprechende Maßnahmen einzuleiten.

Soweit aktive Führungskräfte heute hierzu (noch) nicht bereit sind, wird ein Generationenwechsel in Führungsebenen selbst zur Umsetzung solcher Arbeitszeitmodelle beitragen, da diese, selbst der Generation Y entstammend, solche Modelle für sich selbst als erstrebenswert ansehen. Allein, es ist keine Zeit, auf diesen Generationenwechsel zu warten. Agile Führung ist so schnell wie möglich umzusetzen, um zumindest ansatzweise der freien Wirtschaft in diesem Bereich etwas entgegenzusetzen.

Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Flexibilisierung der Arbeitszeit, abgestimmt auf die Bedürfnisse der Beschäftigten in der Öffentlichen Verwaltung sind in der Bundesrepublik vereinzelt bereits gesetzlich vorgesehen. Ein Beispiel hierfür ist die Neuregelung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes ab 1.1.2019 mit der Einführung der sogenannten Brückenteilzeit, d. h. das Recht nach einer Teilzeitarbeit in eine Vollzeitstelle zurückzukehren.

Auch im kollektiven Arbeitsrecht / Tarifrecht des Öffentlichen Dienstes sind neue Arbeitszeitmodelle teilweise bereits verankert. Ein durchaus gutes Beispiel hierfür ist der Tarifvertrag für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit (TV-BA)⁴⁰. Hier sind bereits heute Regelungen zu Arbeitszeiten bei sogenannter Remotearbeit an mobilen Arbeitsplätzen (§ 7 TV-BA) für IT-Mitarbeiter und (Lebens-)Arbeitszeitkonten (§ 10 TV-BA) für alle Beschäftigten der BA normal und werden in entsprechenden Dienstvereinbarungen umgesetzt.

Mit Blick auf die Beschäftigten in der Öffentlichen Verwaltung müssen aber auch weitere Arbeitsbedingungen in das Blickfeld genommen werden.

Die Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu „Decent Work“ (menschenwürdige Arbeit) beinhaltet folgende Punkte:

- die Möglichkeit mit einer produktiven Arbeit ein faires Einkommen zu erzielen
- Sicherheit am Arbeitsplatz und soziale Absicherung der Familien
- bessere Aussichten für persönliche Entwicklung und soziale Integration
- Freiheit der Meinungsäußerung und der Versammlungsfreiheit, wenn es um Entscheidungen geht, die das eigene Leben betreffen
- gleiche Chancen für Männer und Frauen⁴¹.

Man möchte meinen, diese von der ILO formulierten Bedingungen in der Bundesrepublik Deutschland, zumindest in der Öffentlichen Verwaltung, weitgehend erfüllt sind. Die zunehmende Erosion von Normalarbeitsverhältnissen (Befristungen, Anm. d. Autors)

⁴⁰ Tarifvertrag für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit (TV-BA) idF des 21. Änderungstarifvertages, 2018 Nürnberg, https://www.arbeitsagentur.de/datei/tarifvertrag-der-ba_ba016774.pdf [abgerufen: 01.11.2019].

⁴¹ K. Zink, D. Schröder, V. Hellge, C. Bosse, *Zukunft der Arbeit...*, S. 57.

führt aber zur Sorge, dass diese Werte (wieder?) verloren gehen⁴², zumindest aber eingeschränkt werden könnten. Vor dem Hintergrund einer notwendigen massiven Flexibilisierung von Arbeitszeit und Arbeitsort ist diese Sorge nicht ganz von der Hand zu weisen, auch im Rahmen der Öffentlichen Verwaltung.

Die künftige Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen muss also so erfolgen, dass diese Errungenschaften durch „Arbeit 4.0“ unterstützt und nicht gefährdet werden. Als kleiner Erfolg kann insoweit das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) vom 14. Mai 2019 in der Rechtssache C55/18 gewertet werden, in der der EUGH die Arbeitnehmerrechte in Bezug auf die Erfassung der Arbeitszeit stärkte. Dieses Urteil wird maßgebend sein für die weitere Ausgestaltung z. B. mobiler Arbeitsplätze.

Das System muss so gestaltet sein, dass im Sinne der Arbeitnehmerrechte die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten sowie die Obergrenze für die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit dokumentiert sind. Nur so könne der durch die EU-Grundrechtecharta und die Arbeitszeitrichtlinie bezweckte Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer einer tatsächlichen Kontrolle durch Behörden und Gerichte zugeführt werden⁴³. Schwierigkeiten ergeben sich hier allerdings bereits bei der arbeitszeitrechtlichen Bewertung von recht banalen Dingen, wie zum Beispiel dem „Lesen einer dienstlichen Email“ während der Ruhephase. Ist die Ruhezeit durch eine solche dienstliche Tätigkeit bereits unterbrochen? Diese und weitere Fragen sind klärungsbedürftig, dies würde hier aber den Rahmen sprengen.

3.4. Crowdfunding und Clickworking

Crowdfunding und Clickworking als neue und direkt angewandte Beschäftigungsmodelle setzen sich in verschiedenen Branchen mehr und mehr durch. Sie dürften für den Bereich der Öffentlichen Verwaltung indes abschbar keine originäre Rolle spielen.

Crowdworker, also selbständige Auftragnehmer ohne Schutz durch Arbeits- und Sozialgesetze⁴⁴, welche Aufgaben der Öffentlichen Verwaltung direkt wahrnehmen erscheinen unter den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht denkbar. Diese Einschätzung kann sich jedoch in Anbetracht z. B. rasch zunehmender Datenmengen und deren Be- und Verarbeitung durchaus wandeln.

Nicht auszuschließen ist jedoch der Bereich des Crowdfunding in Unternehmen der freien Wirtschaft, welche durch die Öffentliche Verwaltung für Dienstleistungen z. B. das Programmieren von Apps (z. B. E-Ticket Apps für den ÖPNV) oder anderer IT-Lösungen beauftragt werden. Hier steht die Öffentliche Verwaltung in der Verantwortung z. B. im

⁴² *Ibidem*, S. 58.

⁴³ W. Schneider, *Arbeitszeiterfassung – ein Rückfall in den Klassenkampf?*, 2019, <https://www.hlb-deutschland.de/arbeitszeiterfassung-ein-ruckfall-in-den-klassenkampf/> [aufgerufen: 30.10.2019].

⁴⁴ K. Zink, D. Schröder, V. Hellge, C. Bosse, *Zukunft der Arbeit...*, S. 62.

Rahmen der Anwendung des Vergaberechts bei derartigen Aufträgen entsprechend würdige Arbeitsbedingungen gemessen an den Werten der ILO konsequent einzufordern und Mitbewerber, welche die geforderten Standards nicht erfüllen sind grundsätzlich nicht mit Aufträgen zu versehen.

Ableitungen aus dem derzeit weitgehend rechtlich unkontrollierten Bereich des Crowdworking⁴⁵ lassen sich jedoch durchaus heute schon für die Thematik Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit für mobile Lösungen innerhalb von Beschäftigungsverhältnissen treffen.

Mobile Arbeitsmodelle und alternierende Telearbeit wird in öffentlichen Verwaltungen nicht nur zur verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie diskutiert, sondern auch – und das besonders in abgasbelasteten Städten – vor dem Hintergrund des Klimaschutzes und der Reinhaltung der Luft. Denn: 72% der täglichen Entfernungen werden mit dem Pkw oder einem Kraftrad zurückgelegt; nur 18,4% mit dem Zug oder dem ÖPNV. Im Einklang damit steigt die Zahl zugelassener Pkw in Deutschland seit Jahren kontinuierlich an von 41 019 700 im Jahr 2007 auf 45 803 560 im Jahr 2017 (+11,7% in zehn Jahren). Zur zeitlichen Entlastung der Beschäftigten durch den Wegfall der Wegzeiten und zur Vermeidung von Abgasen fordern öffentliche Verwaltungen eine verstärkte Umsetzung alternierender Telearbeit in Behörden und Wirtschaftsunternehmen. Allerdings bringt Telearbeit erhebliche Probleme bei der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen hinsichtlich Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz mit sich (z. B. Eignung der Privaträume für Telearbeit, Ergonomie, ausreichende Eigenverantwortung der Beschäftigten), um einen Telearbeitsplatz einrichten zu können⁴⁶.

Dabei geht es um die Gestaltung des häuslichen bzw. mobilen Arbeitsplatzes (Ergonomie), Sicherheit und Erkrankungen und Belastungen durch Selbstausschöpfung (z. B. Stress durch Termindruck, physische Beeinträchtigungen am Seh- und Bewegungsapparat durch nicht eingehaltene Pausenzeiten)⁴⁷. Hier sind die Arbeitgeber gefordert (und verpflichtet) eine entsprechende Ausgestaltung des Arbeitsplatzes zu kontrollieren und für die Einhaltung der maßgeblichen Arbeitsschutzvorschriften Sorge zu tragen. Im Gegenzug muss der Arbeitnehmer insoweit auch Eingriffe in sein häusliches Umfeld bzw. seine Privatsphäre dulden.

3.5. Personalgewinnung und Datenschutz

Ein Anwendungsfall von KI und Big Data könnte bei der Personalgewinnung eine Rolle spielen: Personalbeschaffung (Recruiting) mit Matching Technologien. Die

⁴⁵ *Ibidem*, S. 62.

⁴⁶ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), Öffentliche Verwaltung...

⁴⁷ K. Zink, D. Schröder, V. Hellge, C. Bosse, *Zukunft der Arbeit...*, S. 63.

Bewerbersauswahl findet mit Hilfe intelligenter Algorithmen statt, die Lebensläufe mit Stellenprofilen vergleichen und eine Vorauswahl an Bewerbern anbieten und eventuell auch den Prognosen über den Verbleib (in der Behörde, Anm. d. Autors) abgeben⁴⁸.

An dieser Stelle muss die Frage erlaubt sein, wieviel Entmenschlichung der Arbeitswelt wir zulassen wollen. Eine ethische Frage von großer Tragweite, welche sich jedoch eingedenk der rasanten Entwicklung im Bereich KI durch fast alle Lebensbereiche künftig ziehen wird.

Die algorithmenbasierte Technisierung von Auswahlprozessen birgt erhebliche Gefahren⁴⁹. Einen kleinen Vorgeschmack dazu lieferte kürzlich die Firma Apple mit der von ihr herausgegebenen Kreditkarte. Danach erhalten Männer laut Medienberichten einen bis zu 20fach höheren Kreditrahmen als Frauen. Der programmierte Algorithmus sei hierfür verantwortlich⁵⁰.

4. Fazit

Der Schutz der Beschäftigten hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen muss als laufender Prozess auch in der öffentlichen Verwaltung Schritt halten mit der technischen Entwicklung.

Durch die Veränderungen von Strukturen und Prozessen im Zuge der Digitalisierung, einschließlich der Notwendigkeit einer wachsenden Agilität von Organisationen, stellen sich neue Herausforderungen für die Führung dieser Organisationen. Arbeitsverdichtung erfordert nachhaltige Arbeitssysteme und betriebliches Gesundheitsmanagement muss psychischen Belastungen vorbeugen. Führungskräfte stehen in der Verantwortung attraktive Arbeitsinhalte zu erhalten und durch Qualifizierung den Mitarbeiterstamm zu binden. Die Einbindung der Beschäftigten hat hierbei einen hohen Stellenwert⁵¹.

Es soll abschließend aber auch erwähnt werden, dass die Branche „Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung, Verteidigung“ 2016 in der DGB -Befragung zum Index Gute Arbeit von allen erfassten Branchen mit dem Score 67 den höchsten Index -Wert für gute Arbeit erzielt hat⁵². Es gibt also stets Verbesserungspotential, ausgehend von einem relativ hohen Niveau. Dabei ist die Entwicklung der Arbeit im Angesicht neuer Technologien konstruktiv kritisch zu begleiten.

⁴⁸ *Ibidem*, S. 63.

⁴⁹ *Ibidem*, S. 64.

⁵⁰ https://www.focus.de/finanzen/boerse/weniger-kredit-fuer-frauen-selbst-der-apple-gruender-ist-opfer-sexismus-vorwuerfe-gegen-apples-neue-kreditkarte_id_11336866.html [abgerufen: 30.10.2018].

⁵¹ Vgl. auch K. Zink (Hrsg.), *Arbeit und Organisation...*, S. 276.

⁵² Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), *Index Gute Arbeit. Der Report 2016*, Berlin 2016 [abgerufen: 30.10.2018].

5. Nachwort

Der Beitrag entstand in Vorbereitung der 2. Deutsch-Polnischen Verwaltungstagung „Smart Administration“ durchgeführt vom 28.-30. November 2019 an der Universität Breslau.

Die aktuelle Entwicklung im Frühjahr 2020, bedingt durch die notwendigen Schutzmaßnahmen im Zuge der sog. „Corona-Pandemie“, hat beispielhaft zu einer sprunghaften Zunahme des sog. „Home-Office“ geführt und dabei ganz praktisch Möglichkeiten aber auch Grenzen des Home-Office aufgezeigt. Sei es mangelnde Versorgung vieler Gebiete der Bundesrepublik mit entsprechendem Breitbandausbau im ländlichen Raum oder schlicht fehlende oder unzureichend sichere Endgeräte im Verwaltungsbestand um Mitarbeitern auch das Home-Office zu ermöglichen. Häufig beklagen Mitarbeiter den fehlenden Austausch im Kollegium. Die oben bereits benannten Risiken des Home-Office trafen Mitarbeiter recht unerwartet und unvorbereitet.

Die Einstellung des Publikumsverkehrs in vielen Teilen der öffentlichen Verwaltung und damit einhergehend ein schlichter Stillstand der Verwaltung zeigt, wie dringend eine Digitalisierung von Verwaltungsprozessen erforderlich ist, um das Funktionieren des Staates und seiner Einrichtungen, gerade in solchen außergewöhnlichen Situationen abzusichern, z. B. auch durch kontaktlose Verwaltungsabläufe bzw. Verwaltungsverfahren. Bis zum Ausbruch der Krise undenkbar, wurden bisher recht komplizierte Verwaltungsabläufe nunmehr zwangsweise vereinfacht und der häufige persönliche Kontakt (durch persönliches Erscheinen) ersetzt oder gestrichen⁵³. Es bleibt zu hoffen, dass hieraus ein längerfristiger Lernprozess erwächst, welcher der erforderlichen Digitalisierung eine bisher ungekannte Dynamik verleiht und die gewonnenen Erfahrungen z. B. mit neuen Arbeitsformen, Eingang in dauerhafte Veränderungsprozesse unter wertschätzender Beachtung der Belange der Angehörigen der öffentlichen Verwaltung finden. Stay smart!

Literaturverzeichnis

Badura B. (Hrsg.), *Arbeit und Gesundheit im 21. Jahrhundert*, Berlin 2017.

Günther J., Böglmüller M., *Arbeitsrecht 4.0 – Arbeitsrechtliche Herausforderungen in der vierten industriellen Revolution*, „Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA)“ 2015, S. 1028.

Hoose F., Beckmann F., Schönauer A.-L. (Hrsg.), *Fortsetzung folgt*, Wiesbaden 2017.

⁵³ Vgl. Verabschiedung des sogenannten „Sozialschutzpaketes“ und die Erleichterung des Zugangs zu Sozialleistungen unter: <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Informationen-Corona/sozialschutz-paket.html>

- Ilmarinen J., *Towards a Longer Worklife – Ageing and the Quality of Worklife in the European Union*, Helsinki 2006.
- Matusiewicz D., Nürnberg V., Nobis S. (Hrsg.), *Gesundheit und Arbeit 4.0*, Heidelberg 2018.
- Morgan J., *The Future Of Work – Attract New Talent, Buildt Better Leaders and Create a Competitive Organization*, Hoboken 2014.
- Rump J., Eilers S., *Auf dem Weg zur Arbeit 4.0*, S. 19, Ludwigshafen 2017.
- Tempel J., Ilmarinen J., *Arbeitsleben 2015: Das Haus der Arbeitsfähigkeit im Unternehmen bauen*, Hamburg 2012.
- Zink K. (Hrsg.), *Arbeit und Organisation im digitalen Wandel*, Baden-Baden 2019.

Internetquellen

- Bundesministerium des Innern, *Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsmittlung*, Berlin 2018, https://www.verwaltung-innovativ.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/5_Personalbedarfsmittlung/52_Vorgehensweise/522_SpezielleFragestellungen/5224%20MobileArbeit/telearbeit-node.htm
- Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien (BITKOM), *Arbeiten in der digitalen Welt*, Berlin 2013, <https://www.bitkom.org/sites/default/files/file/import/Studie-Arbeit-30.pdf>
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), *Index Gute Arbeit. Der Report 2016*, Berlin 2016
- Häfler unter <https://www.zu.de/institute/togi/verwaltung40.php>
- <https://bea.brak.de/sicherheit-im-bea/>
- https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html
- <https://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Sachsen-stoppt-Personalabbau-3089-Stellen-bleiben-erhalten>
- <https://www.oeffentliche-it.de/-/verwaltung-x-0>
- <https://www.wallstreet-online.de/nachricht/11463212-bundesagentur-arbeit-arbeitsagentur-stellt-zweiten-mitarbeiter-befristet>
- Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Öffentliche Verwaltung - Ausführliches Branchenbild aus dem Risikoobservatorium der DGUV*, 2019, https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/branchenbild_oeffentliche_verwaltung.pdf
- Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Fordernder Dienst an schwieriger Kundschaft*, 2019, https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/ifa_branchenbild_verwaltung.pdf

- Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Der Mensch im Mittelpunkt – Prioritäten für den Arbeitsschutz von morgen*, Berlin 2016, <https://publikationen.dguv.de/forschung/ifa/allgemeine-informationen/3157/der-mensch-im-mittelpunkt-prioritaeten-fuer-den-arbeitsschutz-von-morgen>
- Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (Hrsg.), *Leitfaden zur Umsetzung kommunaler OZG-Projekte in Sachsen*, Bischofswerda 2019, https://www.sakd.de/fileadmin/egovernment/ozg/2019_05_komm_OZG-Leitfaden_1-3_V1.1_final.pdf
- Schneider W., *Arbeitszeiterfassung – ein Rückfall in den Klassenkampf?*, 2019, <https://www.hlb-deutschland.de/arbeitszeiterfassung-ein-ruckfall-in-den-klassenkampf/>
- Sozialschutzpaket, <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Informationen-Corona/sozialschutz-paket.html>
- Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 - 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden 2018.
- Statistisches Bundesamt, *Fachserie 14 Finanzen und Steuern - Personal des öffentlichen Dienstes*, Wiesbaden 2019, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publikationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600187004.pdf?__blob=publicationFile
- Tarifvertrag für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit (TV-BA) idF des 21. Änderungsstarifvertrages, Nürnberg 2018, https://www.arbeitsagentur.de/datei/tarifvertrag-der-ba_ba016774.pdf
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., *Arbeitslandschaft 2030. Eine Studie der Prognos AG im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.*, 2011, https://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/110930_Neuaufgabe_Arbeitslandschaft_2030.pdf

Polska perspektywa Koncepcji – Praca 4.0

The Polish perspective of the Concept – Work 4.0

STRESZCZENIE: Koncepcja – Praca 4.0 została przyjęta w Niemczech. Jest ona zbiorem priorytetów odnoszących się do ochrony pracowników, związanych ze zmianami technologicznymi i gospodarczymi. W Polsce Koncepcja – Praca 4.0 jest ograniczona do zapewnienia skutecznego wykonywania celów prawodawców.

SŁOWA KLUCZOWE: Praca 4.0, pracodawca, pracownik, rozwój technologiczny

ABSTRACT: The Concept – Work 4.0 was adopted in Germany. It is a set of priorities related to protection of employee, which are relating to technological and economic changes. In Poland, the Concept – Work 4.0 is limited to ensuring effective implementation of the employer’s goals.

KEYWORDS: Work 4.0, employer, employee, technological development

1. Wstęp

Zmiany technologii wpływają na sposób funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Zakres i rodzaj tych zmian odnosi się także do modyfikacji sytuacji pracownika. Nowe technologie są wdrażane w szczególności przez podmioty gospodarcze i podmioty publiczne, które wobec pracownika posiadają status pracodawcy. Zmiany technologii mogą oddziaływać także na relację pracownika z pracodawcą, gdy pracodawca zreorganizuje sposób wykonywania pracy. W tym przypadku po stronie pracownika powstanie potrzeba podniesienia kwalifikacji w zakresie związanym ze stosowaniem wdrożonej technologii. Podniesienie tych kwalifikacji powinno być finansowane nie tylko ze środków pracownika lub pracodawcy, ale także ze środków publicznych. Koncepcja – Praca 4.0 obejmuje nowe podejście związane z określeniem sposobu podniesienia tych kwalifikacji przez pracowników w związku z wdrożeniem nowych technologii, jak również określenie środków ochrony pracownika właściwych wobec nowej rzeczywistości gospodarczo-technologicznej. Koncepcja – Praca 4.0 jest zbiorem priorytetów dotyczących działań, które modyfikują sytuację pracownika, tak aby uwzględniała ona wdrożoną przez pracodawcę technologię. Priorytety te mogą mieć przedmiotowy charakter, gdy są związane z podniesieniem umiejętności pracowników. Mogą mieć także charakter

podmiotowy, gdy odnoszą się do poprawy sytuacji pracownika. Zbiór priorytetów nie jest stały. Jego zakres jest zależny od podmiotów je przyjmujących.

2. Koncepcja – Praca 4.0 – zagadnienia podstawowe

Dynamiczny rozwój technologii ma przełożenie na sytuację jednostki, jeżeli jest ona wdrożona przez podmioty sektora publicznego lub sektora gospodarczego. Związek pomiędzy rozwojem technologii a jej wdrożeniem przez sektor gospodarczy jest elementem zjawiska „Przemysł 4.0”, które ma miejsce od początku XXI wieku i jest związany z wprowadzeniem przez przedsiębiorców technologii umożliwiającej automatyzację produkcji i usług, jak również ułatwiającej przetwarzanie znaczących ilości danych¹. Zmiany te z coraz większym natężeniem wpływają na sytuację pracownika, jak również na jego relację względem pracodawcy. Ze względu na dynamiczne zmiany stosowanej technologii w sektorze gospodarczym wzrasta zapotrzebowanie na specjalistów posiadających umiejętności operowania oraz nadzorowania nowoczesnych urządzeń lub systemów. Pracownicy, aby zachować dotychczasową pozycję na rynku pracy, powinni w sposób stały podnosić swoje kwalifikacje².

W świetle tych trendów dotyczących relacji pracownik–pracodawca w Niemczech w latach 2015-2016 miała miejsce dyskusja publiczna moderowana przez federalnego Ministra Pracy i Spraw Socjalnych, której stronami były podmioty publiczne, przedstawiciele związków zawodowych oraz przedstawiciele przedsiębiorców. W toku dyskusji wykształciła się Koncepcja – Praca 4.0, która stanowi zbiór priorytetów sektorów publicznego i gospodarczego, związanych z dostosowaniem praw pracowniczych względem implementacji nowych technologii w gospodarce. Podsumowanie dyskusji zawiera Biała Księga przygotowana przez niemieckiego Ministra Pracy i Spraw Socjalnych, w której wskazano priorytetowe działania, których wykonanie umożliwi złagodzić negatywne skutki dla

¹ Szerzej problematykę Przemysłu 4.0 przedstawiają: T. Iwiński, *Przemysł 4.0 i wszystko jasne*, „Napędy i Sterowanie” 2017, nr 2, s. 22-23; M. Olender-Skorek, *Czwarta rewolucja przemysłowa a wybrane aspekty teorii ekonomii*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, nr 3, s. 41-42; R. Janikowski, *Środowiskowe aspekty czwartej rewolucji przemysłowej*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2017, nr 47/2, s. 69-70; J. Bendkowski, *Zmiany w pracy produkcyjnej w perspektywie koncepcji „Przemysł 4.0”*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, z. 112, s. 23-24; P. Szulewski, *Integracja informatyczna kluczowym aspektem środowiska wytwórczego w Przemysle 4.0*, „Mechanik” 2018, nr 8-9, s. 630; J. Grzywacz, E. Jagodzińska-Komar, *Koncepcja oraz korzyści z wprowadzenia czwartej rewolucji przemysłowej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 2019, t. 30, s. 122-123.

² Problematyka zmian na rynku pracy związana z implementowaniem nowych technologii w sektorze gospodarczym została szerzej przedstawiona w opracowaniu: European Commission. European Political Strategy Centre, *The Future of Work: Skills and Resilience for a World of Change*, “Strategic Notes” 2016, No 13, s. 2, 4-5. Zob. też G. Eder, *Work 4.0: Automation and the European Labor Market*, The European Liberal Forum (ELF), 2017, s. 10, https://lab.neos.eu/_Resources/Persistent/a7b52188459eaf6028338e8958683de074b3324f/ELF%20-%20Work%204.0.pdf [dostęp: 28.12.2019].

pracowników związane z pełną lub częściową automatyzacją pracy. Postulowanymi działaniami są: 1) zapewnienie ciągłego podnoszenia kwalifikacji zawodowych; 2) wprowadzenie dodatkowych ubezpieczeń społecznych, których celem jest zapewnienie sfinansowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych; 3) uregulowanie stosunków pracownika lub pracodawcy uwzględniających nowe wymagania technologiczne i gospodarcze³.

Postulaty te odnoszą się zatem do dwóch podstawowych zagadnień: 1) zapewnienia podnoszenia kwalifikacji pracowników, oraz 2) ochrony pracownika względem coraz bardziej dominującej pozycji pracodawcy, związanej z implementacją nowych technologii. Postulat zapewnienia podnoszenia kwalifikacji pracowników ma przedmiotowy charakter, ponieważ odnosi się do dostosowania umiejętności pracowników do wdrażanej technologii. Postulat zapewnienia ochrony pracownika względem wzrastającej dominującej pozycji pracodawcy ma podmiotowy charakter, gdyż służy ona uwzględnieniu potrzeb pracownika w nowej sytuacji związanej z wdrożeniem nowych technologii. Podkreślenia wymaga, że taka analiza zmian sytuacji pracownika oraz jego relacji z pracodawcą wymaga aktywności państwa. Systemowe zapewnienie podnoszenia kwalifikacji pracowników powinno obejmować ciągle zorganizowane działania państwa, obejmujące określenie ich źródeł finansowania. Ochrona pracownika, uwzględniająca rozwój technologii, wymaga zmian przepisów prawa pracy.

W Polsce próby całościowej analizy wpływu rozwoju technologii na sytuację pracownika i jego relacji z pracodawcą są głównie wykonywane przez podmioty prywatne związane z sektorem gospodarczym. Problematyka ta jest przedmiotem corocznych konferencji interdyscyplinarnych organizowanych przez Związek Pracodawców Konfederację Lewiatan, którymi były: Konferencja Praca 4.0. Rynek pracy, Kodeks pracy, wynagrodzenia i ubezpieczenia w XXI wieku (2016)⁴; Konferencja Praca 4.0 – rozwiązania dla biznesu (2017)⁵; Konferencja Praca 4.0 – Człowiek – Technologia – Prawo. Idee i rozwiązania (2018)⁶; Konferencja Praca 4.0. Rynek pracy w procesie zmiany (2020)⁷.

³ S. Breimaier, *Work 4.0: How Germany Is Shaping the Future of Work*, <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2017/03/22/work-4-0-how-germany-is-shaping-the-future-of-work/> [dostęp: 29.01.2020]; *The Automation Readiness Index. Who Is Ready for the Coming Wave of Automation?*, The Economist Intelligence Unit Limited 2018, s. 20, <http://www.automationreadiness.eiu.com/static/download/PDF.pdf> [dostęp: 29.01.2020]. Zob. też G. Eder, *op. cit.*, s. 29-30, https://lab.neos.eu/_Resources/Persistent/a7b52188459eaf6028338e8958683de074b3324f/ELF%20-%20Work%204.0.pdf [dostęp: 28.12.2019].

⁴ Konferencja Praca 4.0. Rynek pracy, Kodeks pracy, wynagrodzenia i ubezpieczenia w XXI wieku, Warszawa 5-6 grudnia 2016 r., <http://2016.praca4zero.pl/> [dostęp: 28.12.2019].

⁵ Praca 4.0 – rozwiązania dla biznesu, Warszawa 13-14 listopada 2017 r., http://konfederacjalewiatan.pl/kalendarium/2017/9/1/konferencja_praca_4_rozwiazania_dla_biznesu [dostęp: 28.12.2019].

⁶ Konferencja Praca 4.0 – Człowiek – Technologia – Prawo. Idee i rozwiązania, Warszawa 19-20 listopada 2018, <https://biznes.newseria.pl/biuro-prasowe/praca/konferencja-praca-40,b859872131> [dostęp: 28.12.2019].

⁷ Konferencja Praca 4.0. Rynek pracy w procesie zmiany, Rynek pracy – Prawo pracy – Zarządzanie ludźmi w organizacji, Warszawa 21-22 stycznia 2020 r., https://43c6cd0a-0f43-4805-8bc7-e97484539174.filesusr.com/ugd/97e224_175ac8c96c344ec8aea46b814128d1f4.pdf [dostęp: 28.12.2019].

Należy podkreślić, że skutkiem faktycznego pozostawienia przygotowania Koncepcji – Praca 4.0 sektorowi gospodarczemu jest przyjęcie jego perspektywy, która jest zewnętrzna wobec samego pracownika.

Podkreślenia wymaga swoje znaczenie Koncepcji – Praca 4.0 w Polsce, ze względu na jej zakresowe ograniczenie jedynie do celu wdrożenia technologii, jakim jest optymalizacja wykonywanej pracy. Koncepcja – Praca 4.0 w tej perspektywie ma wyłącznie przedmiotowy charakter, ponieważ nie uwzględnia w pełni potrzeb pracowników, lecz ogranicza się do dostosowania ich umiejętności do wdrażanej technologii⁸. Należy zauważyć, że tak rozumiana Koncepcja – Praca 4.0 obejmuje dwa aspekty. Są nimi: 1) wdrożenie technologii oraz 2) zapewnienie pracownikom nabycia umiejętności tej technologii lub nadzoru nad nią. Oba te aspekty są ze sobą wzajemnie związane. Zapewnienie nabycia tych umiejętności jest konsekwencją wdrożenia tej technologii, a jednocześnie warunkiem jej optymalnego wykorzystania⁹. Wdrażana technologia obejmuje urządzenia lub systemy, które posiadają funkcję automatycznego lub częściowo automatycznego wykonywania określanych zadań. Zaznaczenia wymaga, że technologia ta wymaga obsługi lub nadzoru ze strony osób fizycznych posiadających odpowiednie umiejętności. Ze względu na swoistość tej technologii oraz ograniczoną liczbę osób posiadających umiejętność korzystania z tej technologii konieczne jest zapewnienie nabycie tych umiejętności przez aktualnych lub nowo zatrudnionych pracowników.

3. Ujęcia Koncepcji – Praca 4.0 w polskiej perspektywie

Ze względu na zróżnicowany zakres kręgu podmiotów, których działania służą stosowaniu technologii optymalizującej wykonywanie pracy, można wyróżnić dwa ujęcia Koncepcji – Praca 4.0, jakimi są ujęcie wąskie oraz szerokie. Ujęcie wąskie dotyczy działań jednego podmiotów, które obejmują jednocześnie aspekty wdrożenia technologii oraz zapewnienia nabycia odpowiednich umiejętności. Ujęcie szerokie jest związane z multipodmiotowością realizacji tych aspektów. Każdy z tych aspektów jest realizowany przez odrębny podmiot. Pełna analiza realizacji Koncepcji – Praca 4.0 w Polsce wymaga osobnego przedstawienia wyników badań każdego z ujęć.

Węższe ujęcie Koncepcji – Praca 4.0 ma jednopodmiotowy charakter. Jeden podmiot jednocześnie wdraża technologię umożliwiającą automatyczne lub częściowo

⁸ Zakres zbioru priorytetów stanowiących polską perspektywę Koncepcji – Praca 4.0 został ustalony na podstawie analizy przedmiotów tematycznych konferencji interdyscyplinarnych dotyczących tej Koncepcji organizowanych przez Związek Pracodawców Konfederację Lewiatan. Spis tych konferencji został przedstawiony w poprzednim akapicie.

⁹ Szerzej problematykę potrzeby podnoszenia kwalifikacji w związku z zjawiskiem Przemysł 4.0 przedstawia J. Bendkowski, *op. cit.*, s. 26-27.

automatyczne wykonywanie określonych zadań, a także zapewnia pracownikom nabycie odpowiednich umiejętności koniecznych do obsługi i nadzoru nad tą technologią. Węższe ujęcie ma miejsce, gdy podmiotem tym jest podmiot publiczny lub podmiot prywatny. Podkreślenia wymagają odrębności w przypadku węższego ujęcia związane z charakterem tego podmiotu. Gdy podmiot ten ma prywatno-prawny charakter, oba aspekty tej koncepcji są w sposób ograniczony determinowane przepisami prawa. Przedsiębiorca może swobodnie wdrożyć technologię umożliwiającą automatyzację lub częściową automatyzację, jak również zapewnić nabycie umiejętności obsługi lub nadzoru nad stosowanymi urządzeniami lub systemami. Jeżeli podmiot ten ma publiczno-prawny charakter, sposób stosowania technologii jest znacząco determinowany przepisami prawa. Przepisy te regulują głównie stosowanie systemów teleinformatycznych umożliwiających przechowywanie lub przekazywanie danych. Podmioty publiczne mają obowiązek lub swobodę stosowania systemów teleinformatycznych¹⁰. Podkreślenia wymaga, że

¹⁰ Przepisy prawa częściowo wprowadzają obowiązek stosowania systemów teleinformatycznych przez podmioty publiczne. Zgodnie z art. 106 ust. 2 zd. 1 oraz art. 106 ust. 1 w zw. z art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2190 ze zm.), właściwe organy prowadzą rejestr podmiotów wykonujących działalność leczniczą w systemie teleinformatycznym. W świetle art. 4d ust. 1-2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 499 ze zm.) minister właściwy do spraw zdrowia powinien prowadzić w systemach teleinformatycznych rejestr zapotrzebowań realizowanych w ramach importu docelowego oraz rejestr wniosków o refundację w ramach importu docelowego. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1472) oraz § 4 ust. 1 w zw. z § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 października 2010 r. w sprawie ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych objętych infrastrukturą informacji przestrzennej (Dz. U. z 2010 r. Nr 201, poz. 1333 ze zm.) Główny Geodeta Kraju prowadzi w systemie teleinformatycznym ewidencją zbiorów oraz usług danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej. W myśl art. 9c ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1481 ze zm.) w zw. z § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie ramowego programu szkolenia kandydatów na egzaminatorów, sposobu prowadzenia ewidencji egzaminatorów oraz trybu wpisywania i skreślenia egzaminatorów z ewidencji (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1305 ze zm.) okręgowa komisja egzaminacyjna prowadzi ewidencję egzaminatorów zamieszkujących na terenie objętym właściwością danej okręgowej komisji egzaminacyjnej w formie elektronicznej bazy danych. Zgodnie z art. 163 ust. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.) w zw. z § 1 oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez marszałka województwa rejestru dotyczącego PCB (Dz. U. z 2009 r. Nr 124, poz. 1034) Marszałek Województwa prowadzi rejestr urządzeń, w których PCB były lub są wykorzystywane, i substancji zawierających PCB m.in. w formie elektronicznej. Podkreślenia wymaga, że przepisy prawa częściowo pozostawiają swobodę podmiotom publicznym w przedmiocie stosowania systemów teleinformatycznych. Zgodnie z art. 4 ust. 4 oraz art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1468 ze zm.) w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 października 2011 r. w sprawie ewidencji klubów sportowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 243, poz. 1449) starosta może prowadzić w systemie teleinformatycznym ewidencję uczniowskich klubów sportowych i klubów sportowych działających w formie stowarzyszenia, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej. W świetle art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.) w zw. z § 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582)

przepisy prawa w każdym z tych dwóch przypadków określają sposób stosowania systemów teleinformatycznych przez podmioty publiczne. Zapewnienie nabycia umiejętności obsługi lub nadzoru nad tymi systemami stanowi niezbędny wymóg umożliwienia podmiotom publicznym stosowania tych systemów teleinformatycznych.

Szersze ujęcie Koncepcji – Praca 4.0 ma multipodmiotowy charakter. Jeden podmiot wdraża technologię umożliwiającą automatyczne lub częściowo automatyczne wykonanie określonych zadań, a drugi podmiot zapewnia nabycie przez pracowników pierwszego podmiotu odpowiednich umiejętności niezbędnych do obsługi i nadzoru nad tą technologią. Podkreślenia wymaga, że technologię tę może wdrażać podmiot publiczny lub podmiot prywatny. Jej wdrożenie jest związane z wykonywaniem zadań przez podmiot publiczny albo z działalnością podmiotu prywatnego. Drugi podmiot ma publiczny charakter. Zapewnia on nabycie niezbędnych umiejętności przez pracowników pierwszego podmiotu. Podkreślenia wymaga, że zapewnienie nabycia tych umiejętności obejmuje dofinansowanie szkoleń skierowanych do jednostek, które umożliwią im uzyskanie kwalifikacji niezbędnych do korzystania z usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną lub kwalifikacji umożliwiających podniesienie jakości tych usług. Szkolenia te są finansowane m.in. w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020, Osi priorytetowej III – Cyfrowych kompetencji społeczeństwa. Założeniem tego programu jest podniesienie umiejętności cyfrowych społeczeństwa w celu upowszechnienia elektronicznej administracji¹¹. W tej osi priorytetowej wyróżnia się m.in.: 1) działania szkoleniowe na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych; 2) innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej; 3) e-Pionier – wsparcie uzdolnionych programistów na rzecz rozwiązywania zidentyfikowanych problemów społecznych lub gospodarczych¹². Działanie szkoleniowe na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych obejmują zapewnienie szkoleń służących nabyciu i rozwojowi kompetencji cyfrowych ukierunkowanych na korzystanie z elektronicznych usług publicznych. Projekty szkoleniowe, które uzyskują dofinansowanie, powinny angażować na zasadzie partnerstwa jednostki samorządu terytorialnego, tak aby zachować trwałość podjętych inicjatyw, także i po zakończeniu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa¹³. Innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej obejmują m.in. działania ukierunkowane na aktywizację osób

zarządca drogi może prowadzić ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów w formie elektronicznej. Zgodnie z art. 1 pkt 1 oraz art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2308 ze zm.) w zw. z § 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji mienia Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1118) Agencja Mienia Wojskowego może prowadzić ewidencję mienia z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego.

¹¹ *Program Operacyjny. Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, s. 34, https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/55216/POPC_Program_3_0_17042018.pdf [dostęp: 29.01.2020].

¹² *Ibidem*, s. 35-38 [dostęp: 29.01.2020].

¹³ *Ibidem*, s. 36 [dostęp: 29.01.2020].

posiadających co najmniej kompetencje cyfrowe poprzez naukę programowania lub obsługi oprogramowania. Projekty szkoleniowe mogą obejmować warsztaty tematyczne oraz różne formy samokształcenia na odległość¹⁴. E-Pionier to wsparcie uzdolnionych programistów na rzecz rozwiązywania zidentyfikowanych problemów społecznych lub gospodarczych, obejmuje działania mające na celu umożliwienie programistom realizację przedsięwzięć służących rozwiązaniu problemów istotnych społecznie i gospodarczo. Wykonywane projekty powinny mieć na celu wykorzystanie potencjału programistów poprzez ukierunkowanie ich na zaspokojenie potrzeb rynku¹⁵. Projekty te pośrednio mogą służyć samokształceniu programistów realizujących dofinansowywane inicjatywy. Podkreślenia wymaga, że każde z tych dofinansowanych działań, które są związane z III Osią priorytetową – Cyfrowe kompetencje społeczeństwa, można jedynie w ograniczonym stopniu odnieść do Koncepcji – Praca 4.0. Podkreślenia wymagają dwa aspekty tych ograniczeń, które mają charakter czasowy i przedmiotowy. Po pierwsze, dofinansowanie podniesienia kwalifikacji może mieć miejsce w okresie funkcjonowania Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Po drugie, projekty służące podnoszeniu tych kwalifikacji nakierowane są na nabycie umiejętności korzystania lub obsługi publicznych usług świadczonych drogą elektroniczną.

4. Zakończenie

Koncepcja – Praca 4.0 została przyjęta w Niemczech jako zbiór priorytetów związanych z ochroną pracownika wobec nowych wymagań, jakie pojawiają się oraz będą pojawiać się wraz z wdrożeniem przez pracodawców nowych technologii. Priorytety te odnoszą się głównie do zapewnienia pracownikom możliwości podnoszenia kwalifikacji oraz redefinicji ich relacji z pracodawcą w sposób umożliwiający ochronę praw pracowniczych w nowej rzeczywistości gospodarczo-technologicznej. Polska perspektywa jest tworzona głównie przez sektor gospodarczy, a działania związane ze zmianą sytuacji pracowników koncentrują się na optymalizacji wykonywanej pracy. Podmioty publiczne nie podejmują samodzielnej analizy wpływu zmian technologii na sytuację pracownika, koncentrując się na optymalizacji wykonywania zadań publicznych. Polska perspektywa ma jedynie przedmiotowy charakter, ponieważ koncentruje się na potrzebie zapewnienia skutecznego wykonania założonych celów przez pracodawcę. Znaczącym niedostatkiem w polskiej perspektywie Koncepcji – Praca 4.0 jest brak priorytetów o podmiotowym charakterze, które są związane z poprawą sytuacji pracownika. Polska perspektywa tej koncepcji jest zatem niepełna w porównaniu do jej niemieckiego odpowiednika.

¹⁴ *Ibidem*, s. 37 [dostęp: 29.01.2020].

¹⁵ *Ibidem*.

Literatura

- Bendkowski J., *Zmiany w pracy produkcyjnej w perspektywie koncepcji „Przemysł 4.0”*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, z. 112.
- Breimaier S., *Work 4.0: How Germany is Shaping the Future of Work*, <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2017/03/22/work-4-0-how-germany-is-shaping-the-future-of-work/>
- European Union. European Political Strategy Centre, *The Future of Work: Skills and Resilience for a World of Change*, „Strategic Notes” 2016, No. 13.
- Grzywacz J., Jagodzińska-Komar E., *Koncepcja oraz korzyści z wprowadzenia czwartej rewolucji przemysłowej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 2019, t. 30.
- Iwiński T., *Przemysł 4.0 i wszystko jasne*, „Napędy i Sterowanie” 2017, nr 2.
- Janikowski R., *Środowiskowe aspekty czwartej rewolucji przemysłowej*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2017, nr 47/2.
- Olender-Skorek M., *Czwarta rewolucja przemysłowa a wybrane aspekty teorii ekonomii*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, nr 3.
- Szulewski P., *Integracja informatyczna kluczowym aspektem środowiska wytwórczego w Przemysle 4.0*, „Mechanik” 2018, nr 8-9.

Źródła

- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1481 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 499 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1472).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1468 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2190 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2308 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582).

- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie ramowego programu szkolenia kandydatów na egzaminatorów, sposobu prowadzenia ewidencji egzaminatorów oraz trybu wpisywania i skreślania egzaminatorów z ewidencji (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1305 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez marszałka województwa rejestru dotyczącego PCB (Dz. U. z 2009 r. Nr 124, poz. 1034).
- Rozporządzenie Ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 20 października 2010 r. w sprawie ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych objętych infrastrukturą informacji przestrzennej (Dz. U. z 2010 r. Nr 201, poz. 1333 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 października 2011 r. w sprawie ewidencji klubów sportowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 243, poz. 1449).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji mienia Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1118).

Internet

- The Automation Readiness Index. Who Is Ready for the Coming Wave of Automation?*, The Economist Intelligence Unit Limited 2018, <http://www.automationreadiness.eiu.com/static/download/PDF.pdf>
- Eder G., *Work 4.0: Automation and the European Labor market*, The European Liberal Forum (ELF), 2017, s. 29-30, https://lab.neos.eu/_Resources/Persistent/a7b52188459eaf6028338e8958683de074b3324f/ELF%20-%20Work%204.0.pdf
- Konferencja Praca 4.0 – Człowiek – Technologia – Prawo. Idee i rozwiązania, Warszawa 19-20 listopada 2018, <https://biznes.newseria.pl/biuro-prasowe/praca/konferencja-praca-40,b859872131> Konferencja Praca 4.0. Rynek pracy. Kodeks pracy, wynagrodzenia i ubezpieczenia w XXI wieku, Warszawa 5-6 grudnia 2016 r., <http://2016.praca4zero.pl/>
- Konferencja Praca 4.0. Rynek pracy w procesie zmiany, Rynek pracy – Prawo pracy – Zarządzanie ludźmi w organizacji, Warszawa 21-22 stycznia 2020 r., https://43c6cd0a-0f43-4805-8bc7-e97484539174.filesusr.com/ugd/97e224_175ac8c96c344ec8aea46b814128d1f4.pdf Praca 4.0 – rozwiązania dla biznesu, Warszawa 13-14 listopada 2017 r., http://konfederacjalewiatan.pl/kalendarium/2017/9/1/konferencja_praca_4_rozwiazania_dla_biznesu
- Program Operacyjny. Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, s. 34, https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/55216/POPC_Program_3_0_17042018.pdf

E-administracja 2.0

na rzecz wzmocnienia demokracji

Elektroniczne formy partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym na przykładzie gminy

Forms of e-participation in the Polish municipal self-government

STRESZCZENIE: Celem niniejszego rozdziału jest omówienie znaczenia cyfryzacji partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym na poziomie gminy dla stwarzania lepszych uwarunkowań sprzyjających podejmowaniu przez członków społeczeństwa, inicjatyw i aktywności pozwalających na skuteczne wpływanie na kształt spraw publicznych. W tekście omówione zostały efekty odbywającego się w Polsce procesu cyfryzacji budżetu obywatelskiego, podstawy prawne tworzenia go w formie elektronicznej. Została także dokonana analiza skuteczności partycypacji w takiej formie, w tym przede wszystkim poprzez uwzględnienie znaczenia dla zmian dokonujących się w społeczeństwie, jak i wpływu na poszczególne jednostki w społeczeństwie. W tekście wskazane zostały szanse oraz zagrożenia wynikające z wykorzystywania partycypacji społecznej w formie elektronicznej, a także możliwości oraz kierunki dalszego ich rozwoju.

SŁOWA KLUCZOWE: społeczeństwo obywatelskie, partycypacja społeczna, budżet obywatelski, administracja publiczna, nauka administracji, prawo administracyjne, samorząd terytorialny, e-administracja, administracja elektroniczna, *smart administration, e-government*

ABSTRACT: Following chapter discuss the importance of digitization of social participation in local government, especially on municipal level, for creating better conditions conducive to taking initiatives and activities by members of the society, allowing more effective influence on public matters by all interested citizens. The text discusses the effects of the process of digitization of the participatory budget in Poland, the legal basis for creating it in electronic form, and analyses the effectiveness of participation in this form, primarily by taking into account the significance for changes taking place in society and the impact on individual citizens and their position in society. The text indicates the opportunities and threats resulting from the use of electronic social participation, as well as the possibilities and directions of their further development.

KEYWORDS: civil society, social participation, participatory budgeting, administrative science, administrative law, local government, e-administration, electronic administration, smart administration, e-government

1. Wstęp

Celem niniejszego rozdziału jest omówienie znaczenia cyfryzacji partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym na przykładzie gminy, co ma umożliwić stworzenie lepszych uwarunkowań do podejmowania przez członków społeczności lokalnej inicjatyw i aktywności pozwalających na skuteczne wpływanie na kształt spraw publicznych.

Podjęta w tekście analiza problemu służy ustaleniu, czy zastosowanie elektronicznych form partycypacji społecznej pozwala na zwiększenie skuteczności oraz efektywności udziału, a także zaangażowania społeczeństwa w sprawy publiczne. W tym celu w rozdziale została wyjaśniona rola partycypacji społecznej w demokratycznym państwie prawnym, omówione zostały uwarunkowania prawne oraz pozaprawne jej funkcjonowania, w szczególności z uwzględnieniem uregulowania budżetu obywatelskiego w gminie oraz cyfryzacji tej formy partycypacji społecznej. Zostały przedstawione oraz przeanalizowane dane statystyczne dotyczące przeprowadzonych edycji budżetu obywatelskiego w wybranych miastach. W pracy zastosowano metodę dogmatyczno-prawną poprzez analizę ustaleń doktryny w zakresie rozumienia pojęcia partycypacji społecznej oraz jej roli w samorządzie terytorialnym na poziomie gminy, jak i ustalenia uwarunkowań jej funkcjonowania. Posłużono się także metodą analityczno-prawną poprzez dokonanie analizy aktów prawnych regulujących funkcjonowanie budżetu obywatelskiego, a także metodą statystyczną poprzez analizę danych dotyczących udziału obywateli w budżecie obywatelskim w wybranych gminach. Dokonane w tekście ustalenia pozwoliły na omówienie konsekwencji rozwoju elektronicznych form procesu kształtowania modelu demokracji deliberatywnej.

2. Rola partycypacji społecznej w demokratycznym państwie prawnym

Istotnym elementem świadczącym o rzeczywistym i poprawnym realizowaniu koncepcji demokratycznego państwa prawnego jest zakres możliwości wpływania obywateli na funkcjonowanie państwa oraz jego organów poprzez środki i sposoby określone prawem¹. Fundamentem istnienia demokracji jest dobrowolne, świadome i odpowiedzialne angażowanie się poszczególnych członków społeczeństwa w sprawy publiczne, a zatem wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że modelowym rozwiązaniem w demokracji nie jest jedynie udział obywateli w wyborach ogólnokrajowych lub lokalnych, które odbywają się w określonych odstępach czasowych, ale właśnie ciągła, możliwie najbliższa współpraca z przedstawicielami władz publicznych, a w szczególności organów administracji publicznej². W tym kontekście brak pełnego zaufania należy uznać za

¹ Bezspornie stwarzanie możliwości wyrażania przez zainteresowanych obywateli własnych opinii i poglądów danej sprawie, których uwzględnienie oraz rozważanie przez przedstawicieli władz publicznych jest wymagane prawnie, sprzyja poprawie jakości demokracji, niemniej nie będzie właściwe dokonanie analizy istniejących rozwiązań jedynie w perspektywie prawnej. Należy uwzględniać także czynniki pozaprawne, które warunkują sposób, w jaki obywatele uczestniczą w kształtowaniu państwa.

² P. Szostak, *Poczucie podmiotowości komunikacyjnej w samorządzie terytorialnym w Polsce*, Toruń 2017, s. 141 i 146; R. Maćkowska, A. Lipski, P. Kocoń, *Public relations w kształtowaniu warunków partycypacji społecznej*, [w:] A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen (red.), *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 68-69.

rozsądne postępowanie obywateli, które nie musi jednocześnie oznaczać, że dana instytucja lub organ funkcjonują niepoprawnie, ale raczej że każdy człowiek posiada pewne ograniczenia związane z percepcją oraz koncepcyjnym myśleniem i nie zawsze dostrzega wszystkie możliwości w swoim otoczeniu lub nie zawsze zauważa pewne zmiany w danym momencie. Oczywiście zmiana piastunów stanowisk publicznych pochodzących wyborów będzie możliwa w następnym cyklu wyborczym, ale może się wiązać z ryzykiem utraty potencjalnych korzyści, jakie powstałyby dla wspólnoty, społeczeństwa w wyniku wcześniej podjętego działania.

Choć może wydawać się, że procesy edukacji, enkulturacji oraz socjalizacji powinny pozwalać na zdobycie odpowiedniej wiedzy oraz umiejętności, należy jednak rozważyć, czy członkowie społeczeństwa lub przedstawiciele władz publicznych są w rzeczywistości przygotowani do wspólnego kształtowania wizji współczesnego państwa oraz czy istniejące możliwości partycypacji pozwalają na realne, świadome uczestniczenie w funkcjonowaniu państwa³. W przypadku braku powszechnej wiedzy w zakresie założonych problemów prawnych, społecznych, politycznych czy gospodarczych wszelkie stworzone rozwiązania modelowe mogą mieć jedynie charakter iluzoryczny, gdyż rzeczywiste korzystanie z nich może nie być właściwe lub rozwiązania mogą nie mieć trwałego charakteru⁴.

Wydajne, dobrze zorganizowane państwo oraz administracja publiczna, które efektywnie wspierają członków społeczeństwa, wydają się potrzebne zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej, niemniej centralną wartością w demokracji nie powinien być przymus oparty na władztwie administracyjnym, ale dobrowolna komunikacja, dialog czy dyskusja, a dopiero w następnej kolejności także ingerencja, która jednak przede wszystkim winna realizować ideę subsydiarności jako szerszej wartości, na podstawie której powinno być budowane współczesne państwo demokratyczne. M. Tabernacka zauważa, że podstawowym warunkiem istnienia społeczeństwa obywatelskiego jest istnienie powszechnej i niezagrożonej represyjnymi działaniami ze strony państwa komunikacji obywateli z władzą⁵. Jednak w przypadku istnienia asymetrii pozycji dwóch stron dialogu zawsze będzie istniało ryzyko, że strona silniejsza będzie chciała skorzystać ze swojej pozycji dominującej, a taki stan rzeczy może mieć miejsce tak samo w sferze prywatnej, jak i publicznej, choć będzie miał różny charakter oraz konsekwencje⁶. Kompatybilność silnego państwa z efektywną administracją po jednej stronie i obywatelami mającymi skuteczne narzędzia

³ P. Szostak, *op. cit.*, s. 140-141.

⁴ *Ibidem*, s. 141.

⁵ M. Tabernacka, *Komunikacja obywateli z władzą – warunek funkcjonowania demokracji i społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012, s. 408.

⁶ K. Wojcik, *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Warszawa 2015, s. 93.

partycypacji po drugiej powinna sprzyjać efektywnemu realizowaniu zadań publicznych wyznaczonych prawem określonych przez prawo.

3. Uwarunkowania prawne elektronicznej partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym na poziomie gminy

Odpowiedzią na wskazane powyżej problemy wydaje się w demokratycznym państwie prawnym istnienie obok administracji rządowej poprawnie funkcjonującego samorządu terytorialnego, zwłaszcza na poziomie gminy, która w sposób naturalny sprzyja rozwojowi społeczeństwa partycypacyjnego jako samodzielnego i zdecentralizowanego elementu administracji publicznej, będącego jednocześnie najbliższym problemom i potrzebom obywateli. Z uwagi na swój istotny charakter terytorialny potencjalnie najlepiej sprzyja rozwojowi różnych form partycypacji społecznej. Wydaje się także, że kluczowym elementem aktywizacji społeczeństwa dzisiaj stają się środki komunikacji elektronicznej, który mogą potencjalnie pozwolić na tworzenie infrastruktury elektronicznej partycypacji społecznej.

Rola gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego została w Polsce określona na poziomie konstytucyjnym oraz potwierdzona przez ustawodawstwo, a także inne powiązane akty prawne i dokumenty⁷. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸, która uszczegóławia na poziomie gminy postanowienia konstytucji określające ustrój polskiego samorządu terytorialnego. Zdaniem L. Garlickiego zasadnicze znaczenie przypadku określenia ustroju samorządu terytorialnego ma jego samodzielność⁹. Wśród innych istotnych cech konstrukcji samorządu gminnego należy wskazać posiadanie osobowości prawnej, zagwarantowanie sądowej ochrony jej samodzielności oraz przynależenie jej członków z do wspólnoty samorządowej z mocy prawa¹⁰.

Choć Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie posługuje się pojęciem społeczeństwa obywatelskiego, w wielu sformułowaniach daje wyraz podstawowym elementom tej idei, które są następnie rozwijane w ustawodawstwie, zwłaszcza zostały one wyrażone w przepisach u.s.g.¹¹ Zgodnie z art. 11 u.s.g. polski prawodawca zalicza mieszkańców do władz gminy oraz wskazuje, że podejmują oni rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym lub za pośrednictwem organów gminy¹². Rola mieszkańców gminy jest dalej wzmocniona

⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 276-277.

⁸ T. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., dalej: u.s.g.

⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 336.

¹⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 272.

¹¹ Należy także zauważyć, iż koncepcja promowanie uczestniczenia w sprawach publicznych została wyrażona w art. 5b i 5c u.s.g.

¹² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 95-96.

poprzez unormowania art. 5a u.s.g., które regulują instytucje konsultacji społecznych oraz budżetu obywatelskiego, a także poprzez unormowania art. 41a u.s.g., które regulują obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Bezspornie powyższe ustawowe ujęcie roli samorządu terytorialnego oraz mieszkańców gminy sprzyja pobudzaniu partycypacji społecznej oraz aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Kolejnym istotnym aspektem kształtowania partycypacji społecznej jest przebieg procesu informatyzacji oraz cyfryzacji usług publicznych w Polsce. Intensywne prace w tym zakresie rozpoczęły się w roku 2000, choć należy oczywiście zauważyć, że już wcześniej podejmowano różne projekty, strategie i inicjatywy, ale na mniejszą skalę i w mniejszym stopniu zorganizowania i koordynacji¹³. Podmioty władzy publicznej niezależnie od swojej pozycji w strukturze państwa powinny dążyć do zgodnego z prawem posługiwania się wszelkimi dostępnymi środkami komunikacji, dostosowywać się do odbiorców, tak aby przekaz był łatwy w percepcji co do treści i formy¹⁴. Należy zauważyć, że poprawa jakości oraz skuteczności komunikacji między przedstawicielami organów gminnych a jej mieszkańcami, w wyniku cyfryzacja partycypacji społecznej w gminie, będzie sprzyjała realizacji oraz rozwojowi idei samorządności.

Podstawowym narzędziem komunikacji elektronicznej podmiotów administracji publicznej z adresatami ich działań wciąż pozostają oficjalne strony internetowe, których dominującym elementem funkcjonowania jest model komunikacji jednostronnej, polegający na zamieszczaniu informacji, danych, formularzy czy dokumentów przez podmiot publiczny bez wchodzenia bezpośrednią interakcję z istniejącymi lub potencjalnymi adresatami działań administracji publicznej oraz korzystanie z udostępnionych zasobów i usług na takiej samej zasadzie przez adresatów¹⁵. Aktualnie w Polsce obie sfery elektronicznych usług, prywatnych dostawców oraz administracji publicznej zasadniczo egzystują oddzielnie i nie ma znaczących interakcji między sferą prywatną a publiczną w zakresie kształtowania wspólnego modelu partycypacji społecznej w formie elektronicznej, innej niż dostarczanie administracji publicznej odpowiednich urządzeń i oprogramowania. Związane jest to zasadniczo z faktem, iż komunikacja o charakterze dwustronnym nie jest koniecznie potrzebna i wymagana przez strony przy załatwianiu większości spraw administracyjnych, w szczególności w przypadku spraw prostych i jasnych. Niemniej komunikacja elektroniczna o charakterze dwustronnym powinna

¹³ Komitet Badań Naukowych Ministerstwa Łączności, *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, Warszawa 2000; A. Kaczorowska, *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami*, Łódź 2013, s. 20-21.

¹⁴ M. Tabernacka, *Narzędzia komunikacyjne public relations w administracji publicznej*, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), *op. cit.*, s. 445.

¹⁵ M. Błazewski, *Sfery równości w dostępie do elektronicznej administracji*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym. VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratystów*, Warszawa 2018, s. 197-198.

stawać się naturalnym rozwiązaniem, komfortowym zarówno dla adresatów działań administracji publicznej, jak i przedstawicieli organów administrujących, szczególnie w przypadku spraw o bardziej złożonej naturze, gdzie potencjalnie stają się substytutem telefonicznej czy fizycznej formy kontaktu adresata działań z organem administracji publicznej lub innym podmiotem administrującym.

Interesujący jest przypadek zorganizowania w formie elektronicznej budżetu obywatelskiego, który w miastach w Polsce organizowany jest zarówno w formie tradycyjnego głosowania, jak i głosowania w formie cyfrowej. Zgodnie z art. 5a ust. 5 u.s.g. budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych, a w konsekwencji formą współdziałania mieszkańców danej społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu określonej puli środków publicznych w danym roku budżetowym, a co za tym idzie, umożliwia mieszkańcom współdecydowanie o stopniu istotności celów i zadań publicznych, które są realizowane w danej gminie¹⁶. Polski prawodawca w art. 5a ust. 7 u.s.g. powierzył zasadniczo kwestię organizacji budżetu obywatelskiego radzie gminy, która w drodze uchwały powinna określić wymagania, jakie powinien spełnić projekt budżetu obywatelskiego, także zasad oceny zgłaszanych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełnienia wymogów formalnych, trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania oraz zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników oraz podawania ich do publicznej wiadomości¹⁷. Powyższy sposób regulacji oznacza, iż ustawodawca powierzył także radzie gminy kwestie stopnia i szczegółowego sposobu wykorzystania rozwiązań technologii informacyjnych w poszczególnych etapach kształtowania budżetu obywatelskiego. Przykładowo zgodnie z Uchwałą nr LXII/1440/18 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego¹⁸ rada gminy umożliwiła składanie projektów oraz głosowanie w formie elektronicznej obok analogowej formy tradycyjnej. Takie rozwiązanie jednak nie musi występować w każdej gminie, w której zdecydowano się na wprowadzanie budżetu obywatelskiego, co może być związane z obiektywnie istniejącym uwarunkowaniami lokalnymi, brakiem możliwości technicznych lub finansowych lub subiektywnymi przekonaniem i odczuciami zarówno przedstawicieli organów samorządowych, jak i mieszkańców gminy.

Należy jednak zauważyć, że poważnym problemem związanym z budżetem obywatelskim jest proporcja między liczbą osób, które uczestniczą w kształtowaniu budżetu obywatelskiego, uczestniczą w głosowaniu, a całkowitą liczbą mieszkańców danej gminy. Analiza danych udostępnionych na stronach dużych miast poświęconych instytucji

¹⁶ R. Marchaj, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 161-160; M. Baraniecki, *O swoich pieniądzach decydujemy sami – planowanie partycypacyjne budżet gminy*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 574.

¹⁷ M. Augustyniak, [w:] B. Dolnicki (red.), *op. cit.*, Warszawa 2018, s. 161.

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r., poz. 4557.

budżetu obywatelskiego wskazuje raczej na niewielkie zainteresowanie tą formą partycypacji. Przykładowo w przypadku Wrocławia w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego w edycji w 2019 r. udział wzięło 86 484¹⁹ osób na 643 782²⁰ mieszkańców miasta. Podobne proporcje można także zaobserwować w innych dużych miastach:

- Łódź:
 - Liczba mieszkańców: 677 286²¹;
 - Liczba uczestników głosowania przeprowadzonego w ramach budżetu obywatelskiego: 166 058²²;
- Warszawa:
 - Liczba mieszkańców: 1 793 579²³;
 - Liczba uczestników głosowania przeprowadzonego w ramach budżetu obywatelskiego: 89 807²⁴;
- Lublin:
 - Liczba mieszkańców: 339 547²⁵;
 - Liczba uczestników głosowania przeprowadzonego w ramach budżetu obywatelskiego: 82 190²⁶;
- Kraków:
 - Liczba mieszkańców: 780 981²⁷;
 - Liczba uczestników głosowania przeprowadzonego w ramach budżetu obywatelskiego: 53 647²⁸.

Interesująca z punktu widzenia omawianej tematyki jest relacja między liczbą osób głosujących w ramach budżetu obywatelskiego w formie tradycyjnej oraz elektronicznej. Według danych udostępnionych przez Miasto Wrocław w 2019 r. na 86 484

¹⁹ STATYSTYKI GŁOSOWANIA WBO 2019, <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/statystyki-glosowania-wbo-2019> [dostęp: 01.04.2021].

²⁰ Stan na 30 czerwca 2020, Jednostka terytorialna: Powiat m. Wrocław, STAN LUDNOŚCI, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica> [dostęp: 01.04.2021].

²¹ Stan na 30 czerwca 2020, Jednostka terytorialna: Powiat m. Łódź, STAN LUDNOŚCI, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica> [dostęp: 01.04.2021].

²² Wyniki i realizacja projektów, <https://uml.lodz.pl/budzet-obywatelski/lbo-20192020/wyniki-i-realizacja-projektow> [dostęp: 01.04.2021].

²³ Stan na 30 czerwca 2020, Jednostka terytorialna: Powiat m. st. Warszawa, STAN LUDNOŚCI, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica> [dostęp: 01.04.2021].

²⁴ V edycja budżetu partycypacyjnego, <https://twojbudzet.um.warszawa.pl/v-edycja-bud-etu-partycyjnego> [dostęp: 01.04.2021].

²⁵ Stan na 30 czerwca 2020, Jednostka terytorialna: Powiat m. Lublin, STAN LUDNOŚCI, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica> [dostęp: 01.04.2021].

²⁶ Demograficzne Statystyki Głosów, https://lublin.budzet-obywatelski.eu/demograficzne_statystyki_glosow [dostęp: 01.04.2021].

²⁷ Stan na 30 czerwca 2020, Jednostka terytorialna: Powiat m. Kraków, STAN LUDNOŚCI, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica> [dostęp: 01.04.2021].

²⁸ Budżet Obywatelski 2019, https://budzet.krakow.pl/strona_glowna/237306,artykul,budzet_obywatelski_2019.html [dostęp: 01.04.2021].

uczestników głosowania 82 979 uczestników wykorzystało w celu głosowania udostępnione środki komunikacji elektronicznej²⁹. Jeśli podobna tendencja utrzyma się i będzie widoczna w skali kraju, być może w perspektywie długookresowej cyfryzacja budżetu obywatelskiego będzie skutkowałą zwiększonym zainteresowaniem tej formy partycypacji społecznej i być może pozwoli także na popularyzację innych form demokracji bezpośredniej w samorządzie terytorialnym. Ustalenie realnego wpływu implementacji rozwiązań technologii informacyjnych na zmiany zainteresowania budżetem obywatelskim, w tym ewentualny wzrost popularności, będą wymagały pogłębionej analizy danych z kolejnych jego edycji. Badania winny wykazać, czy istnieje w tym zakresie relacja przyczynowo-skutkowa, oraz określić istotne uwarunkowania ewentualnej skuteczności elektronicznego budżetu obywatelskiego.

4. Znaczenie rozwoju elektronicznych form partycypacji społecznej w gminie

Gmina wykonuje zadania publiczne w ramach swojej własności rzeczowej i miejscowej. Zdarzyć się jednak może, że interes lokalny w określonym przypadku wejdzie w kolizję z interesem publicznym obserwowalnym w szerokiej skali kraju³⁰. Za B. Dolnickim możemy zauważyć, że interes lokalny jest często inny niż interes społeczności ogólnopolskiej oraz że nie powinien być uznawany za mniej ważny³¹. Sytuację problemową mogą jednak stanowić tu rozbieżności w rozumieniu niedookreślonego pojęcia interesu publicznego przez różne grupy interesu, zwłaszcza przedstawiciele frakcji politycznych oraz ich otoczenia. W ramach tzw. systemu łupów zwycięzca procesu wyborczego na stopniu centralnym, obsadzając główne stanowiska kierowniczo-decyzyjne, pragnie przejąć kontrolę nad możliwie największą liczbą instytucji publicznych, podporządkowując je interesom swoim lub powiązanej wąskiej grupie, które nie zawsze muszą być zgodne z interesami i celami ogółu społeczeństwa. Zamknięcie się frakcji politycznych na dyskurs ze swoimi politycznymi oponentami, jak i członkami społeczeństwa oraz przedstawicielami organizacji znajdującymi się na zewnątrz sporu politycznego będzie zawsze prowadziło do utworzenia warunków niesprzyjających rozwojowi idei partycypacji społecznej, zwłaszcza niezgodnej z celami dominującej frakcji politycznej. Gmina, będąc najsilniej osadzoną w danym konkretnym kontekście kulturowo-społecznym, będzie

²⁹ STATYSTYKI GŁOSOWANIA WBO 2019, <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/statystyki-glosowania-wbo-2019> [dostęp: 01.04.2021].

³⁰ Por. M. Tabernacka, *Wielopłaszczyznowość konfliktów w administracji publicznej*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 38-39.

³¹ B. Dolnicki, [w:] *idem*, (red.), *op. cit.*, s. 22.

stanowiła funkcjonalnie swoistą przeciwwagę dla scentralizowanej i hierarchicznie zorganizowanej struktury administracji rządowej, właśnie między innymi poprzez rozwój popularności, znaczenia oraz skuteczności partycypacji społecznej, a w konsekwencji zwiększanie zainteresowania sprawami publicznymi na stopniu lokalnym. Ze skutecznie zorganizowaną partycypacją społeczną wiązać będzie się ogólne zwiększanie się świadomości oraz poczucia podmiotowości członków społeczeństwa jako obywateli, którzy czując, że mają jako wspólnota realny wpływ na sprawy lokalne, w większym stopniu będą rozważać, jak ich własne interesy indywidualne będą wiązały się z interesem publicznym realizowanym na szczeblu ogólnopaństwowym i lokalnym³².

Należy jednak zadać pytanie, czy wskazany wyżej specyficzny charakter samorządu terytorialnego na poziomie gminy stanowi w rzeczywistości główny powód większego zainteresowania oraz udziału obywateli w procesie wykonywania administracji publicznej oraz czy podobne efekty mogą zostać uzyskane także na szczeblu centralnym. Odpowiedź na to pytanie jest złożona, ale zasadniczo opiera się na konstatacji, iż właśnie najważniejszym efektem powstania oraz istnienia zdecentralizowanej administracji publicznej jest upodmiotawianie, a w konsekwencji swoiste kontynuowanie procesu emancypacji człowieka jako jednostki w społeczeństwie, a przede wszystkim jako osoby, jako człowieka. Emancypacja w tym zakresie winna być rozumiana jako usamodzielnienie, uwolnienie od wpływu państwa, tworzenie osoby świadomej i samodzielnej, rozumiejącej otaczającą ją rzeczywistość społeczną, kontestującą ją i działającą, kiedy wymaga tego potrzeba. Tak rozumiany administrowany przestaje być jedynie biernym odbiorcą działań administracji publicznej, ale coraz częściej pragnie być postrzegany jako partner dla przedstawicieli administracji publicznej, który może w danych przypadkach zaproponować administracji publicznej informacje lub rozwiązania, cenne dla niej w kontekście optymalnej realizacji określonych prawnie interesów, zasad i celów. Możemy zatem mówić o pewnej subiektywnej, indywidualnej, warunkowanej społecznie i kulturowo potrzebie członków społeczeństwa, powstającej zasadniczo w wyniku rozwoju społeczeństwa opartego na wartościach demokratycznych, globalnym dostępie do informacji i wiedzy oraz dostępie do technologii informacyjnych, które to umożliwiają.

Z. Bauman zauważył, że współcześnie proces globalizacji stanowi główny czynnik przesunięcia władzy, władzy politycznej, a w kontekście administracji publicznej także w pewnym sensie władztwa administracyjnego poza tradycyjnie rozumiane państwo oraz administrację publiczną do innych, zewnętrznych wobec państwa i administracji podmiotów prywatnych, w tym członków społeczeństwa³³. Nie jest to oczywiście jednoznaczne

³² P. Szostak, *op. cit.*, s. 46-47.

³³ K. Iszkowski, M. Bilewicz, T. Ostropolski, *Bauman: Handlarze strachu*, „Krytyka Polityczna” 2017, nr 4, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/bauman-handlarze-strachu> [dostęp: 01.04.2021].

z zanikiem tradycyjnej roli państwa jako organizatora życia publicznego, ale potencjalnie związane jest zmianą, w tym także ograniczeniem jego zdolności do stosowania środków przymusu. Jeśli rzeczywiście uznamy za prawdziwe, iż współcześnie nawiązujące do wartości demokratycznych państwo, a zatem także i administracja publiczna winny uwzględniać w swoim funkcjonowaniu wyniki partycypacji obywatelskiej, będzie to oznaczało, że w konsekwencji winno ono także uwzględniać pluralistyczny i zdywersyfikowany charakter opinii i rozwiązań proponowanych przez członków społeczeństwa, które mogą być zarówno cenne i ważne, jak i nieprzemysłane bądź inspirowane chęcią uzyskania doraźnych korzyści partykularnych, nie służących ogółowi społeczeństwa³⁴.

Wydaje się także trafna ocena dokonana przez Z. Baumaną, że państwo i, jak można by zauważyć, także administracja publiczna nie są przygotowane na zmieniającą się rzeczywistość, zazwyczaj stosując istniejące już narzędzia i instrumenty prawne oraz organizacyjne, które ewentualnie wydajnie mogą być stosowane w uwarunkowanych tradycyjnego modelu państwa narodowego. Jednak ich skuteczność może być daleko inna w warunkach globalnego społeczeństwa informacyjnego w państwach demokratycznych, którego członkowie istniejące rozwiązania technologii informacyjnej, w powiązaniu z prawnymi, mogą efektywnie wykorzystać dla zwiększania swojej pozycji przetargowej względem państwa oraz jego odpowiednich organów, w tym organów administrujących³⁵. Wydaje się zatem słuszne, iż połączenie właśnie tych trzech czynników będzie kluczowe dla dalszego rozwoju partycypacji społecznej na poziomie gminy, gdyż funkcjonalnie sprzyja to procesowi upodmiotawiania oraz emancypacji członków społeczeństwa, tak jak tym procesom sprzyja samorząd terytorialny. Dzięki rozwiązaniom technologii informacyjnych administracja publiczna stopnia centralnego potencjalnie może stać się bliższa obywatelowi, który dzięki łatwiejszemu dostępowi do informacji, wiedząc więcej na temat jej funkcjonowania oraz podejmowanych w niej działaniach, może powiązać je ze swoją indywidualną sytuacją oraz potrzebami na podobnej zasadzie, jak winno się to odbywać w przypadku zaspokajania potrzeb obywateli na poziomie gminy. Nie należy jednak zapominać, że zakres działania organów administracji publicznej zależy od ich kompetencji wyznaczonych prawem, dlatego też partycypacja obywateli w wykonywaniu zadań przez organy centralne i lokalne będzie odbywała się w odmiennym zakresie rzeczowym wyznaczonym zakresem rzeczowym działania organu.

Należy jednak rozważyć negatywne konsekwencje praktycznego ich zastosowania, związane z pierwotnym powodem powstania państwa oraz współczesnej administracji publicznej, przede wszystkim z wzrostem spraw publicznych, w tym politycznych,

³⁴ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *op. cit.*, s. 25.

³⁵ K. Iszkowski *et al.*, *op. cit.* [dostęp: 01.04.2021].

społecznych i gospodarczych. Złożony charakter wskazanych kategorii wymaga zazwyczaj specjalistycznej wiedzy, nierzadko związanej z ukończeniem specjalistycznego rodzaju edukacji lub praktyką zawodową. Negatywnym efektem procesu powstawania globalnego społeczeństwa informacyjnego jest zwiększenie ilości informacji, z których przynajmniej część potencjalnie nie będzie zgodna z rzeczywistością lub ustaleniami naukowymi, a w konsekwencji osoby nieposiadające specjalistycznej wiedzy w konkretnych dziedzinach mogą mieć kłopot z odróżnieniem prawdy od kłamstwa lub manipulacji. Przykładowo we Wrocławiu w edycji budżetu obywatelskiego z 2020 r. jednym z projektów dopuszczonych do głosowania było stworzenie parku alpejskiego na terenie osiedla Gaj, a innym zasadzenie palm przy ulicy Legnickiej³⁶. Czytając opisy i uzasadnienia obu projektów, można powziąć wątpliwość, czy wskazane projekty stanowią poważną propozycję, czy jest to jednak forma żartu, satyry, wygłupu. Powyższe projekty zostały odrzucone w głosowaniu, lecz powstaje pytanie, czy osoby je zgłaszające są odpowiednio merytorycznie przygotowane oraz czy powinny być, czy należy tego od nich oczekiwać lub wymagać. Ostatecznie projekty będą weryfikowane przez głosujących mieszkańców, niemniej już w przypadku projektów bardziej złożonych lub nie budzących zastrzeżeń na poziomie intuicyjnym może pojawić się obawa, czy głosujący mogą zostać wprowadzeni błąd ze względu na brak odpowiedniej wiedzy. Interesujący staje się problem ustalenia granicy interakcji między różnymi elementami infrastruktury społecznej, zwłaszcza w kontekście ustalania granic między sferą publiczną a prywatną. Instytucje partycypacji społecznej mogą zostać potencjalnie wykorzystane oraz nadużyte przez zorganizowane grupy obywateli, różne grupy interesu czy też przedstawicieli środowisk politycznych lub prywatnych przedsiębiorców³⁷. Chaos oraz nadmiar informacji może doprowadzić do zagrożenia lub nawet zniweczenia idei partycypacji społecznej czy też jej wypaczenia przez grupy interesów, których negatywne wpływy nad państwem oraz administracją publiczną powinno być zasadniczo przez aktywne społeczeństwo ograniczane. Nie byłoby wszak racjonalne uznanie, że rozwiązaniami związanymi z możliwością partycypacji społecznej zainteresowani są jedynie członkowie społeczeństwa o intencjach zgodnych z interesem publicznym.

Wydaje się oczywiste, że wskazane powyżej postulaty związane z realizacją interesu publicznego mają w demokratycznym państwie prawnym słuszny charakter, niemniej jest kwestią złożoną, czy nie dochodzi w tym zakresie do niezgodnego utożsamienia partykularnych interesów grup z interesem publicznym, który zasadniczo powinien

³⁶ Drzewa na Legnickiej [WBO 2020], <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/projekty-2020/projekt,id,13> [dostęp: 01.04.2021]; „PARK ALPEJSKI - ELEMENTY GÓRSKIEGO KRAJOBRAZU” [WBO. 2020], <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/projekty-2020/projekt,id,15> [dostęp: 01.04.2021].

³⁷ I. Niżnik-Dobosz, *op. cit.*, s. 25.

reprezentować interes ogółu społeczeństwa oraz służyć dobru wspólnemu³⁸. Granice rozróżnienia interesu publicznego od indywidualnego mogą być w tym zakresie niełatwe do sprecyzowania, nieostre, gdyż inicjatywy realizowane w ramach partycypacji społecznej będą miały charakter przedsięwzięć służących pewnemu ogółowi. Potencjalnie każdy członek społeczeństwa może korzystać z efektów ich implementacji, jednak w rzeczywistości realizacja interesu publicznego może mieć jedynie charakter nominalny, gdyż na co dzień będzie z nich korzystać tylko pewna niewielka określona grupa ludzi.

Konsekwencją powyższego będzie uznanie, że albo projekty oraz inicjatywy proponowane w ramach partycypacji społecznej powinny być zawsze weryfikowane przez osoby posiadające odpowiednią wiedzę oraz umiejętności w danej dziedzinie, albo dopuszczone do partycypacji powinny być tylko osoby, które dają gwarancję dokonania świadomego i rzetelnego wyboru. W obu przypadkach będziemy mieli do czynienia z sytuacją kontrowersyjną, zagrażającą naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego, z uwagi na różnicowanie statusu członków społeczeństwa. Weryfikacja racjonalności zgłaszanych projektów w ramach budżetu obywatelskiego jest rozsądna z punktu widzenia praktycznego funkcjonowania samorządu terytorialnego, ale jeśli takie działanie nie zostanie odpowiednio uzasadnione oraz skutecznie przekazane adresatom w sposób dla nich zrozumiały oraz w sposób satysfakcjonujący, wyjaśniający powody podjętego rozstrzygnięcia, może potencjalnie powodować kłopoty wizerunkowe gminy, zaś jej przedstawiciele mogą być oskarżeni o ograniczenie w tym zakresie aktywności społecznej, którą gmina zgodnie z art. 5b i art. 5c u.s.g. powinna promować.

Zarówno przedstawiciele organów gminy, jak i organów administracji centralnej muszą liczyć się z tym, że podejmowane przez nich działania będą podlegały szerokiej ocenie w globalnym społeczeństwie informacyjnym, składając się na konkretny rodzaj wizerunku państwa, administracji publicznej oraz społeczeństwa. Ten wizerunek może być nierzadko dalece uproszczony lub pozbawiony komentarza osób profesjonalnie zajmujących się daną kategorią spraw, niemniej będzie zasadniczo stanowić wyraz intuicyjnie pożądanego i wyobrażonego modelu istniejącego w zbiorowej świadomości członków danego społeczeństwa lub jego części.

5. Podsumowanie

Współczesne państwo, które przyjmuje wartości demokratyczne jako fundament swojego funkcjonowania, nie powinno obawiać się zmian społecznych w zakresie

³⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 94; J. Boć, *Cele działalności administracyjnej (interes publiczny i interes społeczny) jako jej warunki*, [w:] *idem* (red.), *Nauka administracji. Podręcznik uniwersytecki*, Wrocław 2013, s. 109.

rozwoju form partycypacji ani tym bardziej im przeciwdziałać. Powinno im sprzyjać na każdym poziomie poprzez podejmowanie dyskusji z różnymi podmiotami i grupami na tematy istotne dla ogółu społeczeństwa. Wymaga to jednak daleko idącej dojrzałości od wszystkich uczestników dyskursu, zarówno wszystkich środowisk politycznych, przedstawicieli administracji publicznej, jak i różnych grup interesu. Wprowadzenie powszechnego standardu debat wymagałoby zasadniczo wprowadzenia modelu demokracji deliberatywnej, który jednak wymaga społeczeństwa zainteresowanego sprawami publicznymi oraz prowadzeniem rzetelnego dyskursu społecznego. Wydaje się, że dalszy rozwój społeczeństwa informacyjnego może potencjalnie sprzyjać rozwojowi partycypacji społecznej, także na szczeblu centralnym, aczkolwiek zważywszy na powyższe, powinna ona przede wszystkim sprzyjać rozwojowi, popularyzacji oraz poprawie jakości rozwiązań już istniejących w samorządzie terytorialnym na poziomie gminy, takim jak np. budżet obywatelski. Kształtowanie infrastruktury teleinformatycznej w tym zakresie powinno odbywać się przy zachowaniu daleko idącej ostrożności, poprzez kompleksową analizę czynników, które wpływają na jakość elektronicznej partycypacji społecznej, oraz identyfikację roli, jaką w jej kształtowaniu odgrywają różne podmioty oraz grupy³⁹. Dane oraz informacje pozyskiwane oraz przetwarzane w ramach już istniejącej infrastruktury mogą potencjalnie pozwalać na lepszą weryfikację oraz identyfikację potencjalnych nadużyć⁴⁰. Tak ukształtowana infrastruktura winna sprzyjać tworzeniu świadomego i samodzielnego społeczeństwa, które będzie stanowiło skuteczną przeciwwagę dla zbyt daleko idących procesów centralizacji władzy jako takiej oraz struktur administracji publicznej, a w konsekwencji będzie sprzyjać rozwojowi państwa opartego na modelu demokracji deliberatywnej.

Literatura

- Augustyniak M., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Baraniecki M., *O swoich pieniądzach decydujemy sami – planowanie partycypacyjne budżet gminy*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

³⁹ R. Maćkowska, A. Lipski, P. Kocoń, *Public relations w kształtowaniu warunków partycypacji społecznej*, [w:] A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen (red.), *op. cit.*, s. 83.

⁴⁰ D.J. Kościuk, A.K. Modrzejewski, *Nowe technologie komunikacji w działaniu administracji – korzyści wynikające z ich wykorzystania*, [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 186-187.

- Błażewski M., *Sfery równości w dostępie do elektronicznej administracji*, [w:] J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym. VIII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2018.
- Boć J., *Cele działalności administracyjnej (interes publiczny i interes społeczny) jako jej warunki*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji. Podręcznik uniwersytecki*, Wrocław 2013.
- Bohdan A., *E-demokracja w gminie na przykładzie internetowych konsultacji z mieszkańcami*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Burczyński T., *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Wrocław 2011.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Jastrzębska K., *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Warszawa 2018.
- Kaczorowska A., *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami*, Łódź 2013.
- Korczak J., *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Kułąk-Krzysiak K., *Partycypacja czy efektywność? Dylematy skutecznego osiągania celów w administracji publicznej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Kuriata A., *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, Wrocław 2013.
- Maćkowska R., Lipski A., Kocoń P., *Public relations w kształtowaniu warunków partycypacji społecznej*, [w:] A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen (red.), *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Marchaj R., [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Sułkowski J., *Budżet partycypacyjny – źródło inspiracji i przemian dla demokracji uczestniczącej (na przykładzie budżetu Porto Alegre)*, [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016.

- Szostak P., *Poczucie podmiotowości komunikacyjnej w samorządzie terytorialnym w Polsce*, Toruń 2017.
- Tabernacka M., *Komunikacja obywateli z władzą – warunek funkcjonowania demokracji i społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012.
- Tabernacka M., *Narzędzia komunikacyjne public relations w administracji publicznej*, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012.
- Tabernacka M., *Wielopłaszczyznowość konfliktów w administracji publicznej*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałicka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Wojciechowski E., *Problem budżetu obywatelskiego*, [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016.
- Wojcik K., *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Warszawa 2015.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.).
- Uchwała nr LXII/1440/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 września 2018 r. w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r., poz. 4557).
- Uchwała nr LXII/1464/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 września 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów tych inicjatyw, wymogów formalnych, jakim muszą odpowiadać składane projekty oraz zasad ich promocji (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r., poz. 4612).

Internet

- „PARK ALPEJSKI – ELEMENTY GÓRSKIEGO KRAJOBRAZU” [WBO. 2020], <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/projekty-2020/projekt,id,15>
- Budżet Obywatelski 2019, https://budzet.krakow.pl/strona_glowna/237306,artykul,budzet_obywatelski_2019.html

- Demograficzne Statystyki Głosów, https://lublin.budzet-obywatelski.eu/demograficzne_statystyki_glosow
- Drzewa na Legnickiej [WBO. 2020] <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/projekty-2020/projekt,id,13>
- Iszkowski K., Bilewicz M., Ostropolski T., Bauman: Handlarze strachu „Krytyka Polityczna” 2017, nr 4, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/bauman-handlarze-strachu>
- V edycja budżetu partycypacyjnego, <https://twojbudzet.um.warszawa.pl/v-edycja-bud-etu-party-cypacyjnego>
- Stan na 30 czerwca 2020, Jednostka terytorialna: Powiat m. Kraków, STAN LUDNOŚCI, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica>
- Stan na 30 czerwca 2020, Jednostka terytorialna: Powiat m. Łódź, STAN LUDNOŚCI, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica>
- Stan na 30 czerwca 2020, Jednostka terytorialna: Powiat m. Lublin, STAN LUDNOŚCI, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica>
- Stan na 30 czerwca 2020, Jednostka terytorialna: Powiat m. st. Warszawa, STAN LUDNOŚCI, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica>
- Stan na 30 czerwca 2020, Jednostka terytorialna: Powiat m. Wrocław, STAN LUDNOŚCI, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica>
- STATYSTYKI GŁOSOWANIA WBO 2019, <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/statystyki-glosowania-wbo-2019>
- Wyniki i realizacja projektów, <https://uml.lodz.pl/budzet-obywatelski/lbo-20192020/wyniki-i-realizacja-projektow>

Smart governance warunkiem osiągnięcia neutralności klimatycznej

Smart governance as a condition to achieve climate neutrality

STRESZCZENIE: Trwająca obecnie transformacja energetyczna ukierunkowana na osiągnięcie przez Unię Europejską neutralności klimatycznej do 2050 r. wymaga udziału społeczeństwa. Konieczność opracowania nowej strategii klimatyczno-energetycznej jest obowiązkiem wynikającym z *Europejskiego prawa o klimacie*. Wymaga to od państw członkowskich podjęcia skutecznych działań w perspektywie długoterminowej, które będą dostosowane do możliwości krajowych. *Smart governance* jako model partycypacji społecznej w procesie współzrządzenia jest warunkiem wprowadzenia zeroemisyjnej gospodarki, gdzie wzrost gospodarczy oddzielony będzie od negatywnego wpływu na środowisko.

SŁOWA KLUCZOWE: Prawo energetyczne, Europejskie prawo o klimacie, neutralność energetyczna, współzrządzenie, partycypacja obywatelska

ABSTRACT: The ongoing energy transition aimed at achieving by European Union climate neutrality to 2050 year requires public participation. The need to develop a new climate-energy strategy is an obligation under *European climate law*. This requires Member States to take effective measures in the long term, which will be adapted to national capabilities. *Smart governance* as a model of social participation in the process of co-governance is a condition to introduce a zero-emission economy, where economic growth is separated from the negative impact on the environment.

KEYWORDS: Energy law, European climate law, climate neutrality, smart governance, social participation

1. Wstęp

Przekształcanie rzeczywistości analogowej w cyfrową jest procesem postępującym, który intensyfikuje się coraz silniej na przestrzeni ostatnich lat. Zmiany te mają charakter globalny, obejmując swoim zasięgiem nie tylko sektory gospodarki, ale również determinując życie obywateli. Na nowo ożywa znaczenie koncepcji tzw. prawa do miasta, sformułowanej przez francuskiego socjologa H. Lefebvre'a, który dostrzegł konieczność kształtowania społeczeństwa miejskiego¹. Postulat ten oparty był na przekonaniu o potrzebie redefinicji jednostki, wzmocnienia jej roli sprawczej oraz umiejscowieniu jej w społecznej, bardziej elastycznej hierarchii. Prawo do miasta, objętego transformacją

¹ H. Lefebvre, *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna” 2012, t. 5, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/prt/article/view/2774/2755> [dostęp: 24.03.2021].

cyfrową, staje się przedmiotem refleksji naukowej co do możliwości włączenia go do katalogu praw podmiotowych. Rosnące znaczenie demokratyzacji miejskich aktorów jest obszarem zainteresowania przede wszystkim nauk socjologicznych, politycznych i ekonomicznych. Jednocześnie zauważa się deficyt regulacji prawnej w tym zakresie². Deklaracja końcowa Światowego Forum Miejskiego edycji 2020 podkreśla, że postępująca urbanizacja stawia przed społeczeństwem nieznane do tej pory wyzwania wynikające przede wszystkim ze zmian klimatycznych oraz wymaga podjęcia zintensyfikowanych działań na rzecz utrzymania zrównoważonego rozwoju gospodarczego³.

Kluczowymi zadaniami stojącymi przed miastami jest utrzymanie inkluzywności, dobrobytu, bezpiecznych i zdrowych warunków życia oraz równego dostępu do usług publicznych. Pojawia się pytanie: czy prawo do miasta ma charakter wyłącznie materialny, polegający na dostępie do jego zasobów, czy może przejawia się również w udziale w jego przestrzeni publicznej? W pierwszym przypadku prawo zagwarantowało stosowne normy urbanistyczne, regulowane przez m.in. prawo budowlane, natomiast wymiar partycypacyjny wciąż wymaga ingerencji prawnej. Celem jest implikacja uznanych już praw, np. prawa do życia w środowisku naturalnym objętym dostatecznie skuteczną ochroną⁴, a ponadto związane z tym prawo do odpowiedniego poziomu życia, rozumianego *sensu largo*, w znaczeniu ww. prawa do miasta⁵. Dlatego celem badawczym rozdziału będzie przedstawienie wpływu koncepcji *smart governance* na osiągnięcie celów klimatycznych na tle pozostałych komponentów idei *smart city*. Analiza ma za zadanie wskazać przesłanki dowodzące konieczności zmiany modelu funkcjonowania administracji publicznej na oparty na współzrządzeniu, która to potrzeba jest wynikiem globalnego dążenia do transformacji systemów gospodarczych na zeroemisyjne.

2. Koncepcja *smart city*

Początków digitalizacji należy upatrywać w pojawiających się różnych wariantach koncepcji *smart city*. Istotne z prawnego punktu widzenia jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy kierunek *smart* jest potrzebny i jaką relację powinno tworzyć z nim prawo, zachowując stabilność i pewność systemową norm prawnych.

A. Chrisidu-Budnik i J. Przedańska postrzegają *smart city* jako oryginalną koncepcję, polegającą na konfiguracji zasobów materialnych i niematerialnych, kreowaniu

² H. Izdebski, *Prawo do miasta – perspektywa prawnika*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 12.

³ UN-Habitat, *Abu Dhabi Declared Actions, Cities of Opportunities: Connecting Culture and Innovation*, World Urban Forum, 2020.

⁴ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202/391 z 7.6.2016 r.).

⁵ Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, 1966 (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

nowych wartości, a także implementacji odmiennych niż dotychczas rozwiązań określonych lokalnych problemów społecznych. Sama idea, jak i jej elementy składowe pozostają w ciągłym ruchu, co uwarunkowane jest tempem czynników oddziaływujących na konieczność dostosowywania się do zmieniających potrzeb. Miasto pozostające w konkretnym układzie społeczno-gospodarczym ma na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb danej społeczności. Z prawnego punktu widzenia jest to skutek właściwej identyfikacji interesów społeczności lokalnej, uznanie jej za podmiot praw i obowiązków oraz ustanowienie gwarancji ich przestrzegania. Trudność polega na hierarchizacji celów, określeniu ich i uporządkowaniu w oparciu o kryterium ważności. W przypadku zbiorowości miejskiej o niejednorodnych potrzebach interes władzy miejskiej musi równoważyć zauważenie autonomicznych celów poszczególnych grup, by możliwa była kooperacja. Wypadkową poszczególnych interesów zabezpiecza aparat państwa, który w wymiarze *smart administration* akcentuje czynnik podmiotowy w procesie decyzyjnym oparty na jasnym systemie⁶.

Smart city to wizja miasta inteligentnego, którego poszczególne komponenty korelują ze sobą w sposób zorientowany na uzyskanie pełnej efektywności poprzez integrację. Celem jest połączenie różnych obszarów jego funkcjonowania za pomocą narzędzi minimalizujących koszty i maksymalizujących jego wydajność⁷. Pojawiające się, nieznanne do tej pory zjawiska wymagają szybkiej reakcji prawa, które musi znaleźć właściwą proporcję między zachowaniem jego stabilności pewności i uniwersalności przy ingerencji w zakresie aktualnych potrzeb. *Smart city* to nowa rzeczywistość funkcjonowania nowoczesnych miast oparta na wdrażaniu innowacyjnych technologii informacyjno-komunikacyjnych zabezpieczonych w zarządzaniu, kontrolę i nadzór. I. Chomiak-Orsa oraz P. Szurant wskazują na trzy filary, na których oparta jest obecnie koncepcja miasta *smart*, tj.: filar środowiskowy, społeczny i ekonomiczny. Stanowią one podstawowe obszary koncentracji, które mają sprostać najważniejszym wyzwaniom współczesnego świata, a więc: działaniom na rzecz ochrony klimatu i środowiska naturalnego, czystej i dostępnej energii oraz walki z wykluczeniem. *Smart city* składa się z kilku komponentów, które realizują ww. potrzeby ludności. Tworzą je: *smart economy*, *smart mobility*, *smart environment*, *smart people*, *smart living* oraz *smart governance*. Obszary są ze sobą nierozzerwalnie związane, tzn. że żadne z nich nie ma szans rozwijać się w oderwaniu od pozostałych. Cele te są tożsame z priorytetami wszystkich aglomeracji miejskich, lecz każda z nich w zależności od potrzeb danej społeczności musi

⁶ A. Chrisidu-Budnik, J. Przedańska, *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11, s. 5-15.

⁷ A. Brzuśnian, *Wrocław jako przykład miasta inteligentnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 470. http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-9c8fda0f-879e-4d2a-860a-254fa2dd3224/c/PN_470_Bartniczak_Biznes_Czesc4.pdf [dostęp: 24.03.2021].

osiągać je w indywidualny sposób. *Smart economy*, czyli inteligentne gospodarowanie polega na rozwoju gospodarki poprzez proporcjonalny wzrost produkcji do potrzeb popytu z wykorzystaniem innowacyjnych narzędzi. Transfer technologii płynie z ośrodków akademickich, a także powstających nowych jednostek badawczych, inkubatorów przedsiębiorczości czy start-upów. *Smart mobility* oznacza elektromobilność, a więc odciążenie ruchu komunikacyjnego poprzez zwiększanie komfortu transportu zbiorowego oraz wprowadzanie tańszych i wydajniejszych technologii niskoemisyjnych. Wymaga to zdalnego systemu monitorowania⁸. *Smart environment*, czyli działania proekologiczne mają na celu ochronę kapitału naturalnego, a więc dążenie do rozwoju gospodarczego przy jednoczesnej dbałości o ochronę środowiska naturalnego. Istotne jest znalezienie właściwej proporcji pomiędzy realizowaniem obowiązku ochrony zasobów naturalnych a wzrostem gospodarczym. *Smart people*, kapitał społeczny to przede wszystkim ukierunkowanie na aktywizację społeczeństwa, które staje się impulsem i częścią tworzenia rzeczywistości cyfrowej. Przejawia się to w postaci wdrażania nowych mechanizmów nauczania, korelacji między tradycyjnym modelem badawczym a implementowaniem *smart know-how*. *Smart living* koncentruje się na obserwacji potrzeb jednostki, zapewnieniu jej dogodniejszych warunków życia i pracy. Procesy publiczne przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych podnoszą jakość życia mieszkańców, odciążając tym samym aparat państwa⁹.

3. *Smart governance*

Smart governance jako ostatni komponent pojęcia *smart city* oznacza współrzędzenie, podkreśla rolę obywatela, mieszkańca. Jednostka staje się realnym współdecydem podejmowanych działań. Współuczestnictwo zainteresowanych jednostek jest przejawem dopuszczenia do klasycznego modelu administracji publicznej elementów, tworzących demokrację *quasi-deliberatywną*¹⁰. Proces decyzyjny zaczyna ewoluować w kierunku wzmocnienia partycypacji jednostki, grup społecznych znaczeniu szerszym niż tylko dyskurs polityczny. Jest to obligatoryjny czynnik umożliwiający wdrożenie skutecznych rozwiązań. *Smart governance*, podobnie jak sama koncepcja *smart city*, znajduje się obecnie na poziomie 3.0. Współrzędzenie poprzedza dbałość o informowanie

⁸ W. Myślecki, *Doktrynalne priorytety nowej polityki energetycznej Polski do 2040*, Politechnika Wroclawska, V Kongres DISE, Wrocław 2019.

⁹ I. Chomiak-Orsa, P. Szurant, *W kierunku smart city – perspektyw polskie i światowe*, „Informatyka Ekonomiczna” 2015, t. 3/37, https://dbc.wroc.pl/Content/32611/Chomiak-Orsa_W_Kierunku_Smart_City_Perspektywy_Polskie_2015.pdf [dostęp: 24.03.2021].

¹⁰ R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej, struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019, s. 133-136.

i konsultowanie¹¹. Pierwszym etapem polegającym na informowaniu ma na celu umacnianie świadomości społecznej oraz budowanie potrzeby spójności obywatelskiej. Wyższym poziomem interakcji społecznej jest konsultowanie, czyli porównywanie różnych modeli prawnych, a także tych funkcjonujących w innych państwach i wprowadzanie rozwiązań przy umożliwieniu obywatelom zajęcia własnego stanowiska. Etap ten stwarza szansę dla uczelni wyższych, ośrodków badawczych, instytutów, inkubatorów przedsiębiorczości czy start-upów, by mogły nieskrępowanie rozwijać swoje badania, a wypadkową ich propozycji byłoby przyjęcie najkorzystniejszego rozwiązania.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że chociaż *smart governance* ma na celu wypracowanie procedur współzrządzenia opartych na zwiększaniu współdziałania jednostek w procesie decyzyjnym, to po stronie obywatela pojawia się obowiązek współodpowiedzialności. Włączenie obywateli w partycypację kompetencyjną powinno budować po ich stronie odpowiedzialność za ingerencję w sferę publicznoprawną, choć dziś jeszcze nie w wymiarze *sensu stricto*, stanowiąc zaporę przed zbyt elastycznym podejściem do *smart governance*. Jak podkreśla R. Väyrynen, zbyt silne inicjatywy społeczne ukierunkowane na utworzenie tzw. globalnego rządu (*global government*) mogą doprowadzić do sytuacji braku istnienia realnego władztwa¹².

Początków rozwoju *smart governance* można upatrywać w kształtowaniu się praw obywatelskich, a więc dopiero w okresie po II wojnie światowej, kiedy zaprzestano ich marginalizacji¹³. Jednak *smart governance* wciąż się krystalizuje, zyskując coraz większe znaczenie wynikające z uczestnictwa państwa na arenie międzynarodowej. F. Wettstein rozwoju współzrządzenia upatruje w rozszerzaniu katalogu praw człowieka. Podkreśla on, że uwzględnienie jednostki w procesie decyzyjnym wymaga synergii pomiędzy nią a państwem. Relacja ta oparta na dostrzeżeniu potrzeby wzmocnienia roli jednostki tworzy system zachęt do jej aktywizacji, co kształtuje w niej przekonanie o realnym udziale we współdecydowaniu. Koncepcja ta dostrzega potrzebę nacisku na poziomą oś układu jednostka – państwo. Buduje to społeczeństwo obywatelskie, jednocześnie chroniąc prawa jednostek, w odróżnieniu do ich pozycji w odniesieniu do odpowiedzialności indywidualnej. Partycypacja obywatelska w tym ujęciu stanowi platformę perspektyw, która musi znaleźć nową proporcję względem tradycji i kultury prawnej.

¹¹ M. Bielawska, *Warsztaty z zakresu ochrony środowiska w kontekście human smart cities*, 2019, https://www.popt.gov.pl/media/58944/Ochrona_srodowiska_i_ekologia.pdf [dostęp: 24.03.2021].

¹² R. Väyrynen, *Globalisation and Global Governance*, Oxford 1999, <https://books.google.pl/books?id=3AUZuJQeqpoC&printsec=frontcover&dq=global+governance&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKEwiU4azoppDpAhU56KYKHepyAQ4Q6AEIRjAD#v=onepage&q=global%20governance&f=false> [dostęp: 24.03.2021].

¹³ Karta Narodów Zjednoczonych, Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90, Preambuła, „Poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań”.

Wettstein wskazuje, że rosnąca świadomość jednostek swoich praw wiąże się z coraz silniejszym eksponowaniem praw człowieka. Z drugiej strony dostrzega, że *smart governance* może doprowadzić do rozdrobnienia władzy, zatarcia się granic sfery prywatnej i publicznej. Za niezbędne działania, które przyczynią się do rozwoju *smart governance*, ale jednocześnie będą zdolne stanowić mechanizm ochronny przed potencjalnymi nadużyciami, uznaje on potrzebę zwiększenia roli interpretacji praw podmiotowych w aktach unijnych, rozszerzania katalogu tych praw w ustawodawstwie krajowym oraz rosnącej potrzeby ich uporządkowania, a nawet kodyfikacji. W konkluzjach autor podkreśla, że samo zwiększanie partycypacji jednostek nie jest w stanie wzmocnić efektywności współrzędzenia w modelu *smart* bez utrzymania równowagi prawodawczej zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym¹⁴.

Smart governance w ujęciu socjologiczno-psychologicznym fińskiej socjolog T. Väyrynen uwarunkowana jest społecznym wymiarem życia, konfrontowaniem indywidualnych potrzeb w interakcjach zbiorowych. Podkreśla się tu rolę tzw. racjonalnego dyskursu społecznego, który ma na celu rozwiązywanie problemów społecznych poprzez dążenie do konsensusu między wielością ocen funkcjonującą w przestrzeni miejskiej. Idea ta dostrzega problem we wzmacnianiu pozycji jednostki funkcjonującej w zhierarchizowanym układzie, która zagrożona wykluczeniem, sama zaczyna zmierzać w kierunku hierarchizacji. Faktor psychologiczny odgrywa znaczącą rolę w komunikacji społecznej, eliminując i powstrzymując konflikty, jeśli towarzyszy temu odpowiedni mechanizm kontrolny¹⁵.

Smart governance rozumiane jako wyeliminowanie politycznej kontroli w konsekwencji społecznego zaprzeczania określonym wartościom polityczno-ekonomicznym powoduje w ujęciu nauk politycznych uwolnienie określonych interesów społecznych poprzez niezhierarchizowane interakcje. Nauki polityczne koncentrują się na państwie jako przede wszystkim obszarze współdziałania w osiąganiu celów poszczególnych grup, których łącznikiem jest aparat państwa. Jednakże J. Dryzek analizuje przede wszystkim ryzyka, które mogą towarzyszyć zderzeniu partycypacji obywatelskiej z autorytetem władzy publicznej. Według autora zawsze rodzi to konflikt, co utożsamia z relacjami zachodzącymi między państwami, aktorami występującymi na arenie międzynarodowej,

¹⁴ F. Wettstein, *CSR and the Debate on Business and Human Rights: Bridging the Great Divide*, "Business Ethics Quarterly" 2012, Vol. 22, No. 4, https://www.researchgate.net/publication/277537394_CSR_and_the_Debate_on_Business_and_Human_Rights_Bridging_the_Great_Divide [dostęp: 24.03.2021].

¹⁵ T. Väyrynen, *Culture and international conflict resolution: A critical analysis of the work of John Burton*, Manchester 2001, <https://books.google.pl/books?id=x5Ckva3pQuoC&printsec=frontcover&dq=T.+V%C3%A4yrynen,+Culture+and+international+conflict+resolution,+A+critical+analysis+of+the+work+of+John+Burton,+Manchester+University,+2001&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKewJP19qjmJDpAh-VLrosKHfECDw4Q6AEIJzAA#v=onepage&q=T.%20V%C3%A4yrynen%2C%20Culture%20and%20international%20conflict%20resolution%2C%20A%20critical%20analysis%20of%20the%20work%20of%20John%20Burton%2C%20Manchester%20University%2C%202001&f=false> [dostęp: 24.03.2021].

gdzie nierzadko konfrontowane są ich przeciwstawne interesy. Pomimo istnienia tych zagrożeń autor dostrzega, że współczesne społeczeństwa potrafią same się określić i stosując nowe modele komunikacyjne znaleźć swoją pozycję we współdecydowaniu. Podkreśla on potrzebę rozwoju *smart governance*, a nawet uważa, że proces ten jest nie do zatrzymania¹⁶.

Powyższy pogląd podziela S. Benhabib, która dostrzega wzrost znaczenia dyskursu społecznego wynikającego z nowych zagrożeń współczesnego świata, a więc przede wszystkim zmniejszania się zasobów naturalnych i przewidywanego przyszłego coraz bardziej ograniczonego dostępu do dóbr publicznych w perspektywie zwiększających się potrzeb obywatelskich. Możliwość odpowiadania na te zjawiska nie może opierać się na tradycyjnym modelu podporządkowania. Jedynym rozwiązaniem uznanym za słuszne w tym ujęciu jest wzmocnienie roli *smart governance* celem zabezpieczenia przyszłości kolejnych generacji. Metodą upowszechniania partycypacji społecznej jest, podobnie jak wskazywałam wcześniej, kształtowanie racjonalnego dyskursu, który uznaje wielość opinii i szuka pośród nich najkorzystniejszego rozwiązania. W szerszym ujęciu jest to korelacja pomiędzy instytucjonalizacją a demokracją deliberatywną, czyli próba znalezienia aktualnej do pojawiających się potrzeb relacji między tradycyjnym modelem decyzyjnym a nowymi prądami naukowymi¹⁷.

I. Kapsa postrzega *smart governance* jako bezpośrednie, celowe i świadome uczestnictwo szerokich grup obywateli z ich udziałem w podejmowaniu decyzji. Zauważa, że poziom lokalnego zaangażowania sprzyja partycypacji obywatelskiej. Różnica między tradycyjnym modelem współuczestnictwa decyzyjnego a nowym w tym ujęciu polega przede wszystkim na wzroście świadomości społecznej oraz wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych. Posiłkując się definicją Daniela Midera, partycypacja obywatelska w szerokim ujęciu oznacza „działanie instrumentalne lub ekspresywne, dobrowolne lub mobilizowane, zarówno legitymizowane, jak i nielegitymizowane, przeprowadzane z użyciem przemocy, jak też bez jej użycia, podejmowane przez jednostkę w roli obywatela lub sprawującej władzę polityczną, w celach ogólnospołecznych lub partykularnych, którego adresatem są organy państwa lub inne podmioty sprawujące

¹⁶ J. Dryzek, *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*, Cambridge 1990, https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=uX3s8Mo2OMgC&oi=fnd&pg=PR9&dq=J.+Dryzek,+Discursive+democracy,+Politics,+Policy+and+Political+science,+University+of+Cambridge,+1990&ots=UQVekf0uHP&sig=5gxCToLmtiUU9ESJeq0JivmqT8o&redir_esc=y#v=onepage&q=J.%20Dryzek%2C%20Discursive%20democracy%2C%20Politics%2C%20Policy%20and%20Political%20science%2C%20University%20of%20Cambridge%2C%201990&f=false [dostęp: 24.03.2021].

¹⁷ S. Benhabib (Ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, NJ 1996, https://books.google.pl/books?id=oUo9px-SL4QC&printsec=frontcover&dq=Benhabib+S.,+Democracy+and+difference&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwiF_tPz2MnvAhUM7aQKHTtTBwoQ6AEWAHoECAMQA#v=onepage&q=Benhabib%20S.%2C%20Democracy%20and%20difference&f=false [dostęp: 24.03.2021].

władzę polityczną”. Partycypacja obywatelska jest zatem działaniem w celu zmiany życia obywatelskiego poprzez promowanie jakości życia wspólnoty, zarówno instrumentami prawnymi, jak i metodami politycznymi¹⁸.

Celem wprowadzenia do wpływu *smart governance* na możliwość osiągnięcia celów klimatyczno-energetycznych warto zwrócić uwagę na zupełnie inny, jak we wskazanych wcześniej sposób definiowania współrzędzenia. N. Carter w ramach *smart governance* wyodrębnił pojęcie *greening governance*, a więc koncentrując się na procesie *ekologizacji* współrzędzenia, podkreśla współodpowiedzialność za ochronę kapitału naturalnego, co wymaga stosowania nowych narzędzi prawnych i polityk w celu ochrony tych wartości. Wychodząc od zasady zrównoważonego rozwoju, wyodrębnił on podstawowe zasady jej towarzyszące, a więc: integrację, planowanie i partycypację demokratyczną. Za konieczne uznał dążenie do pluralizmu polityk ochrony środowiska naturalnego przy promowaniu obywateli, inicjatyw społecznych, które finalnie muszą zderzyć się z przeciwstawnym funkcjonującym obecnie modelem decyzyjnym. Działania prośrodowiskowe ujmowane są w plany zawierające określone ambicje. Dla skuteczności tych działań niezbędna jest decentralizacja na poziomie lokalnym, krajowym i ponadnarodowym¹⁹.

Postrzeganie *smart governance* przez pryzmat zaproponowanej wyżej koncepcji *greening governance* najściślej identyfikuje się z wyzwaniami, które wiążą się z transformacją energetyczną. Partycypacja obywatelska, polegająca na uczestnictwie jednostki w tym procesie, jest wynikiem unijnej polityki postrzegania jej jako nieodłącznego uczestnika, który jest powodem, a zarazem współdecydem możliwości osiągnięcia unijnego celu neutralności klimatycznej do 2050 r. Uzasadnienia zawarte w wydawanych kolejnych aktach unijnych odnoszących się do kwestii klimatycznej wskazują, że konieczność wprowadzenia gospodarki zeroemisyjnej jest niezbędna. Ingerencja prawa w politykę klimatyczno-energetyczną państw wynika z faktu konieczności powstrzymania negatywnych następstw opierania gospodarki na konwencjonalnych źródłach energii, a także ochrony dobrobytu obywateli i ich przystosowania się do życia w zmieniającym się klimacie²⁰.

¹⁸ I. Kapsa, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu smart. Doświadczenia Polski na tle innych państw*, Bydgoszcz 2017, <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/4737/Elektroniczna%20partycypacja%20obywatelska%20w%20miastach%20typu%20smart%20Do%C5%9Cwiadczenia%20Polski%20na%20tle%20innnych%20panstw.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 24.03.2021].

¹⁹ N. Carter, *Greening Government in The Politics of Environment: Ideas, Activism, Policy*, Cambridge 2007, https://www.academia.edu/35483097/Greening_Government_in_The_Politics_of_Environment_Ideas_Activism_Policy_by_Neil_Carter_Cambridge_UK_Cambridge_University_Press_2007_291-319_pp_paperback_.ISBN_0-521-469945_ [dostęp: 24.03.2021].

²⁰ Pakiet dotyczący Unii energetycznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r., SWD(2015) 17 final, 2015.

4. Smart governance w transformacji klimatyczno-energetycznej

Energetyka, jako obszar strategiczny dla transformacji klimatyczno-energetycznej, wymaga reorientacji celem konwersji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej. Możliwość odwrócenia negatywnych skutków klimatycznych powstałych w wyniku ery industrialnej, a także zatrzymania ich pogłębiania się jest skomplikowanym procesem. W Porozumieniu paryskim, będącym aktem podstawowym, który rozpoczął „nową zieloną unię energetyczną”, wskazano ambicję ograniczenia emisji gazów cieplarnianych na świecie do 2050 r. o co najmniej 60% poniżej poziomów z 2010 r.²¹ Natomiast samych sposobów osiągnięcia neutralności do 2050 r. analizowano kilka i wciąż pozostaje wątpliwe, czy będzie to możliwe w pełnym stopniu. UE analizowała osiem scenariuszy opartych na zasadzie *no-regret*. Każdy z nich opierał się na analizie indywidualnych ścieżek transformacji klimatyczno-energetycznej państw członkowskich, przy założeniu maksymalizacji działań na rzecz wprowadzenia źródeł odnawialnych, zastosowania technologii zeroemisyjnych w transporcie, a także przekształceniu gospodarki na funkcjonującą w obiegu zamkniętym, tzn. wykorzystującą ponownie odpady poprodukcyjne z innych gałęzi przemysłu (*circular economy*). Jednakże zauważono, że przy największej intensyfikacji działań prawno-ekonomicznych wciąż pozostaną obszary, które spowalniać będą cel neutralności klimatycznej. Przede wszystkim jednak osiągnięcie wizji Europy jako pierwszego neutralnego klimatycznie kontynentu nie będzie możliwe, jeśli strategie państw członkowskich w zakresie energii i klimatu nie będą zaktualizowane poprzez wyznaczenie wyższych ambicji oraz wprowadzenie instrumentów wspierających ich realizację²².

Wydany w grudniu *Europejski Zielony Ład* ukonstytuował nowy początek dla energetyki²³. Pomimo iż akt ten należy do *soft law*, to ma on bardzo istotne znaczenie dla przyszłych zmian²⁴. Do kluczowych zadań mających na celu przyspieszenie działań proklimatycznych, a zarazem przyznanie państwom realnych instrumentów prawno-finansowych, należeć będzie przede wszystkim przegląd unijnych i krajowych aktów

²¹ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 26).

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, *Czysta planeta dla wszystkich, Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki*, COM(2018) 773 final.

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski Zielony Ład*, COM/2019/640 final.

²⁴ A. Pinkas, R. Nowakowski, *Wyniki aukcji OZE w Polsce na tle European Green Deal – czyli co było istotne dla energetyki w 2019 i co odegra kluczową rolę w 2020*, Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych, 2020.

prawnych oraz wydanie *Europejskiego prawa o klimacie* wspieranego przez *mechanizm sprawiedliwej transformacji*^{25,26}.

Europejskie prawo o klimacie ma na celu ujednoczenie unijnej legislacji w zakresie prawa energetycznego. Dlatego też wydane ma zostać w formie rozporządzenia. Przyczyny tego należy upatrywać w mnogości aktów, które wyznaczały kolejne plany przeprowadzenia transformacji energetycznej, co doprowadziło do braku spójności pomiędzy nimi. Dodatkowo konieczne jest zweryfikowanie sytuacji poszczególnych państw członkowskich i ustalenie krajowych strategii, które będą proporcjonalne do realnych możliwości. *Zasada zrównoważonego rozwoju* oraz *zasada nieszkodzenia* stanowią podstawę dla realizacji priorytetowego celu neutralności klimatycznej oraz celów współistniejących, tj.: sprawiedliwego i dostatniego społeczeństwa, poprawy jakości życia oraz prowadzenia nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki obiegu zamkniętego. Akt ten przewiduje co najmniej dwuetapowy proces osiągnięcia neutralności klimatycznej. Komisja Europejska będzie tu pełniła istotną rolę, weryfikując postępy państw członkowskich i stosownie do nich próbując ujednoczyć unijną strategię w tym zakresie. Ambicją do 2030 r. jest zredukowanie emisji o co najmniej 55% w porównaniu do poziomu z 1990 r., który to cel przyjęła Rada Europejska²⁷. Choć ten poziom prawdopodobnie ulegnie kolejnemu podwyższeniu, gdyż Parlament Europejski rozważa redukcję emisji o 60% do 2030 r.²⁸ Państwa członkowskie zobowiązane są do przygotowania krajowych strategii przystosowania do zmian klimatu, które zapewnią realne możliwości osiągnięcia ww. celów.

Instrumentem do ich realizacji jest oparcie działań na *smart governance*. Komisja współpracować będzie z państwami nie tylko na szczeblu centralnym, ale również ze wszystkimi grupami społeczeństwa. Wymaga to szczególnego podkreślenia z uwagi na szeroki katalog podmiotów uprawnionych, odformalizowanie procedury, a także samo znaczenie współudziału w tworzeniu tzw. planów terytorialnych, które staną się częścią nowej krajowej strategii klimatyczno-energetycznej. Działania te mają angażować obywateli na zasadzie *smart governance* będącej łącznikiem poziomu samorządowego i krajowego. Celem jest ustalenie możliwie najlepszych praktyk, które przyczynią się do wydania krajowej strategii klimatyczno-energetycznej, uwzględniającej wytyczone ambicje oraz dostosowanej do możliwości adaptacyjnej państwa członkowskiego.

²⁵ Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), COM(2020) 80 final.

²⁶ Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, COM(2020) 22 final.

²⁷ Konkluzje Rady Europejskiej z 10–11.12.2020 r. (EUCO 22/20), s. 6.

²⁸ Parlament Europejski, *Framework for achieving climate neutrality*, Decision by Parliament, (2020/0036(COD)), 2020.

Poprzednio obowiązująca polska strategia krajowa, zgodnie z którą udział źródeł odnawialnych energii w 2010 r. wynosił ok. 10%, nie spełniła swoich założeń, biorąc pod uwagę, że obecnie stanowią one ok. 11% w miksie energetycznym (tzw. procentowym udziale poszczególnych paliw w końcowym zużyciu energii brutto)^{29,30}. W świetle nowo przyjętej polityki energetycznej udział OZE ma zwiększyć się do co najmniej 23% do 2030 r., a jednym z filarów realizacji tego celu ma być sprawiedliwa, partycypacyjna transformacja energetyczna³¹. Dialog społeczny ma zapobiec ekskluzji społecznej i włączać do niego możliwie szerokie grono podmiotów zainteresowanych. Poparcie społeczne w Polsce dla strategii klimatyczno-energetycznej wynoszące 92% wskazuje, że obywatele czują współodpowiedzialność w zakresie ochrony klimatu i chcą brać czynny udział w procesie decyzyjnym na zasadzie *smart governance*³². Przedsiębiorcy, inwestorzy czy inne grupy społeczne mogą aktywnie uczestniczyć w tworzeniu długoterminowego planu rozwoju gospodarki uwzględniającego stopniowe zwiększanie udziału energetyki zeroemisyjnej, co jest jedyną ścieżką do dekarbonizacji. Państwa członkowskie otrzymają wsparcie finansowe zależne od ich pozycji startowej i stojących przed nimi wyzwań³³. W związku z tym Polska planowo ma zostać objęta jednym z najwyższych poziomów finansowania i powinna dobrze wykorzystać tę szansę³⁴.

5. Wnioski

Smart governance to sygnał dla wszystkich podmiotów podejmujących działania na rzecz klimatu, mogących uzyskać narzędzia do wdrożenia wyników swoich badań w opracowanie krajowej strategii klimatyczno-energetycznej. Należy zauważyć, że dostosowanie gospodarki do nowej polityki klimatycznej nie jest możliwe pozostając przy tradycyjnym modelu administracji publicznej. W odniesieniu do wskazanych wcześniej ryzyk niezbędne jest przygotowanie analizy opartej na odpowiedzialnym prognozowaniu. Pomimo planowania w perspektywie 10 lat niezbędne jest współdziałanie wielu grup eksperckich. Współdecydowanie powinno odbywać się z uwzględnieniem kolejnych

²⁹ Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012, *Strategia rozwoju kraju 2020, Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, 2012.

³⁰ Eurostat, *Renewable Energy Statistics. Share of Energy from Renewable Sources in the EU Member States*, 2020.

³¹ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z 2.03.2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 264).

³² *Postawy wobec polityki energetycznej*, Raport TNS Polska na zlecenie Fundacji Greenpeace Polska, 2015.

³³ A. Pinkas, R. Nowakowski, *Poland Can Benefit the Most From the Just Transition Fund, but Not Unconditionally*, Report Q1 (59), Central Europe Energy Partners, 2020.

³⁴ Komisja Europejska, *European Semester 2020, Overview of Investment Guidance on the Just Transition Fund 2021-2027 per Member State*, 2020.

etapów transformacji, nie oscylując wyłącznie wokół krótkoterminowej osi planowania. Możliwość przeprowadzenia dekarbonizacji polegającej na uniezależnieniu gospodarki od energetyki opartej na paliwie węglowym jest uwarunkowana stopniowym dostosowywaniem poszczególnych sektorów do wdrożenia odnawialnych źródeł energii, których udział do 2030 r. w polskim miksie energetycznym stanowić ma co najmniej 23%. Nowa unia energetyczna nie pozostawia wątpliwości, że udział społeczeństwa jest obligatoryjnym elementem osiągnięcia neutralności klimatycznej, ponieważ skala korzystania z technologii zeroemisyjnej warunkuje ten cel.

Literatura

- Benhabib S. (Ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton 1996.
- Bielawska M., *Warsztaty z zakresu ochrony środowiska w kontekście human smart cities*, 2019.
- Brzuśnian A., *Wrocław jako przykład miasta inteligentnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 470.
- Carter N., *Greening Government in The Politics of Environment: Ideas, Activism, Policy*, Cambridge 2007.
- Chomiak-Orsa I., Szurant P., *W kierunku smart city – perspektyw polskie i światowe*, Wrocław 2015.
- Chrisidu-Budnik A., Przedańska J., *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11.
- Dryzek J., *Discursive democracy. Politics, Policy and Political Science*, Cambridge 1990.
- Eurostat, *Renewable Energy Statistics, Share of Energy from Renewable Sources in the EU Member States*, 2020.
- Izdebski H., *Prawo do miasta – perspektywa prawnika*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 12.
- Kapsa J., *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu smart. Doświadczenia Polski na tle innych państw*, Bydgoszcz 2017.
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność administracji publicznej, struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.
- Lefebvre H., *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna” 2012, t. 5.
- Myślecki W., *Doktrynalne priorytety nowej polityki energetycznej Polski do 2040*, Politechnika Wrocławska, V Kongres DISE, Wrocław 2019.
- Pinkas A., Nowakowski R., *Poland Can Benefit the Most from the Just Transition Fund, but Not Unconditionally*, Report Q1 (59), Central Europe Energy Partners, 2020.

- Pinkas A., Nowakowski R., *Wyniki aukcji OZE w Polsce na tle European Green Deal – czyli co było istotne dla energetyki w 2019 i co odegra kluczową rolę w 2020*, Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych, 2020.
- Väyrynen R., *Globalisation and Global Governance*, Oxford, 1999.
- Väyrynen T., *Culture and International Conflict Resolution: A Critical Analysis of the Work of John Burton*, Manchester 2001.
- Wettstein F., *CSR and the Debate on Business and Human Rights: Bridging the Great Divide*, "Business Ethics Quarterly" 2012, Vol. 22, No. 4.

Źródła

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 2).
- Karta Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).
- Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, 1966 (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).
- Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 26).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Pakiet dotyczący Unii energetycznej, Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r., SWD(2015) 17 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, *Czysta planeta dla wszystkich, Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki*, COM(2018) 773 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski Zielony Ład*, COM/2019/640 final
- Konkluzje Rady Europejskiej z 10–11.12.2020 r. (EUCO 22/20).
- Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z 2.03.2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 264).
- Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, COM(2020) 22 final.
- Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), COM(2020) 80 final.

Komisja Europejska, *European Semester 2020, Overview of Investment Guidance on the Just Transition Fund 2021-2027 per Member State*, 2020.

Parlament Europejski, *Framework for achieving climate neutrality*, Decision by Parliament, (2020/0036(COD)), 2020.

Strategia rozwoju kraju 2020, *Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012.

UN-Habitat, *Abu Dhabi Declared Actions, Cities of Opportunities: Connecting Culture and Innovation*, *World Urban Forum*, 2020.

E-administracja 3.0 na rzecz inteligentnych rozwiązań

Współczesne kierunki rozwoju inteligentnych miast w kontekście potencjału relacyjnego

Modern trends in the development of smart cities in the context of relational potential

STRESZCZENIE: Przeobrażenia cywilizacyjne w istotny sposób modyfikują cele i zadania, jakie stawiane są przed administracją publiczną, a także oczekiwania wobec niej. Przekształcenie się społeczeństwa przemysłowego w społeczeństwo informacyjne uruchomiło szereg procesów o charakterze: ekonomicznym, prawnym, kulturowym, technologicznym i ekologicznym. Wykształcenie się społeczeństwa informacyjnego w warunkach globalizacji znajduje swój wyraz w tym, że administracja publiczna, organizując życie społeczne i gospodarcze, zmuszona jest uwzględniać rolę wiedzy i współpracy w kształtowaniu funkcjonowania określonej przestrzeni. To właśnie wiedza (inteligentne rozwiązania) oraz umiejętność tworzenia i utrzymywania relacji (potencjał relacyjny) tkwią u podstaw rozwoju idei inteligentnego miasta (ang. *smart city*). Z tego punktu widzenia istotne znaczenie zyskuje aktywność administracji publicznej polegająca na sprawnym wykorzystaniu zaawansowanej technologii i umiejętności tworzenia inteligentnych rozwiązań na potrzeby modernizacji miast i podnoszenia wielowymiarowej jakości życia w mieście. W warunkach globalizacji dostrzega się procesy dyfuzji wiedzy, przenikania się wzorców funkcjonowania przestrzeni miejskich, hybrydyzację stosowanych rozwiązań oraz wzrost znaczenia inicjatyw oddolnych (wspólnotowych) w współtworzeniu przestrzeni miejskich. Złożoność procesów składających się na problematykę inteligentnego miasta powoduje, że termin „inteligentne miasto” jest pojęciem rozmytym i nieostrym. Celem rozdziału jest próba identyfikacji współczesnych kierunków rozwoju inteligentnych miast z szczególnym uwzględnieniem roli potencjału relacyjnego w implementacji tej koncepcji funkcjonowania miasta.

SŁOWA KLUCZOWE: inteligentne miasto, potencjał relacyjny, otwarte innowacje

ABSTRACT: Civilization transformations are substantially modifying the objectives and tasks set for, as well as the expectations of public administration. The transformation of an industrial society into an information society has triggered a number of processes of an economic, legal, cultural, technological and ecological nature. The development of the information society in conditions of globalization is reflected in the fact that, when organizing social and economic life, public administration is forced to take into account the role of knowledge and cooperation in shaping the functioning of a particular space. It is precisely knowledge (smart solutions) and the ability to create and maintain relations (relational potential) that lie at the foundations of the development of the idea of a smart city. From this point of view, the activity of public administration involving the efficient use of advanced technology and the ability to create smart solutions for modernizing cities and improving the multidimensional quality of life in the city is becoming increasingly important. The processes of diffusion of knowledge, permeation of models of operation of urban spaces, hybridization of the solutions that are applied and an increase in the importance of bottom-up (community) initiatives in the joint creation of urban spaces are being noticed in the conditions of globalization. The complexity of the processes comprising the issues of the smart city makes the term ‘smart city’ a fuzzy and blurred concept. The objective

of the chapter is to attempt to identify contemporary directions of development of smart cities, with particular emphasis on the role of the relational potential in the implementation of this concept of functioning of a city.

KEYWORDS: smart city, relational potential, open innovations

1. Wstęp

Przeobrażenia cywilizacyjne w istotny sposób modyfikują cele i zadania, jakie stawiane są przed administracją publiczną, a także oczekiwania wobec niej. Przekształcenie się społeczeństwa przemysłowego w społeczeństwo informacyjne uruchomiło szereg procesów o charakterze: ekonomicznym, prawnym, kulturowym, technologicznym i ekologicznym. Wykształcenie się społeczeństwa informacyjnego w warunkach globalizacji znajduje swój wyraz w tym, że administracja publiczna, organizując życie społeczne i gospodarcze, zmuszona jest uwzględniać rolę wiedzy i współpracy w kształtowaniu funkcjonowania określonej przestrzeni. To właśnie wiedza (inteligentne rozwiązania) oraz umiejętność tworzenia i utrzymywania relacji (potencjał relacyjny) tkwią u podstaw rozwoju idei inteligentnego miasta (ang. *smart city*). Z tego punktu widzenia istotne znaczenie zyskuje aktywność administracji publicznej polegająca na sprawnym wykorzystaniu zaawansowanej technologii i umiejętności tworzenia inteligentnych rozwiązań na potrzeby modernizacji miast i podnoszenia wielowymiarowej jakości życia w mieście. W warunkach globalizacji dostrzega się procesy dyfuzji wiedzy, przenikania się wzorców funkcjonowania przestrzeni miejskich, hybrydyzację stosowanych rozwiązań oraz wzrost znaczenia inicjatyw oddolnych (wspólnotowych) w współtworzeniu przestrzeni miejskich. Złożoność procesów składających się na problematykę inteligentnego miasta powoduje, że termin „inteligentne miasto” jest pojęciem rozmytym i nieostrym. Celem rozdziału jest próba identyfikacji współczesnych kierunków rozwoju inteligentnych miast z szczególnym uwzględnieniem roli potencjału relacyjnego w implementacji tej koncepcji funkcjonowania miasta.

2. Potencjał relacyjny

Termin „potencjał” jest definiowany w naukach z zakresu ekonomii jako zasób zdolności, możliwości, wydajności bądź też sprawności, który można postrzegać jako atrybut określonej jednostki samorządu terytorialnego lub przedsiębiorstwa¹. Potencjał organizacji można analizować w trzech płaszczyznach, które należy rozpatrywać kumulatywnie jako:

¹ Por. A. Mastalerz-Kodzisz, *Metodyka pomiaru potencjału ekonomicznego jednostki terytorialnej oraz organizacji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, nr 127, s. 126.

- 1) umiejętność adaptacji i rozwoju w ramach narastających, coraz bardziej złożonych zadań i nieprzewidywalnego stanu środowiska;
- 2) umiejętność analizowania, przetwarzania i syntezy zbiorów informacji w kontekście ich wykorzystania w sytuacjach niepewnych;
- 3) umiejętność kreowania i utrzymywania skutecznej współpracy oraz komunikacji.

Potencjał relacyjny, stanowiąc wyznacznik funkcjonowania współczesnych organizacji, definiuje się jako zdolność do tworzenia relacji i utrzymania ich w relatywnie długim przedziale czasu, przez co stwarza możliwość uzyskiwania przewag konkurencyjnych, optymalizacji efektów działania, wzmocnienia indywidualnych zasobów i kompetencji, obniżenia kosztów transakcyjnych, zwiększenia możliwości organizacyjnego uczenia się i wzrostu innowacyjności². Potencjał relacyjny znajduje swój refleks w osiągnięciu renty ekonomicznej, która przyjmuje tutaj postać renty relacyjnej. Renta relacyjna to nieprzeciętne wyniki uzyskiwane dzięki efektowi synergii uzyskiwanemu przez współdziałające organizacje, które nie byłyby możliwe do uzyskania, gdyby działały w izolacji, i które oparte są na wspólnych nakładach (materialnych i niematerialnych) ponoszonych przez strony współpracy³. Można wyodrębnić dwa ujęcia potencjału relacyjnego w wąskim i szerokim znaczeniu. W wąskim znaczeniu obejmuje on umiejętność kreowania i utrzymywania skutecznej współpracy i komunikacji. W szerokim znaczeniu należy uwzględnić trzy wymienione wyżej płaszczyzny analizy zasobu potencjału, z tym zastrzeżeniem, że płaszczyzny te winny być związane z osiągnięciem efektu synergii będącego konsekwencją współdziałania określonych podmiotów i organizacji. Potencjał relacyjny konstytuuje konglomerat różnego typu interakcji (relacji) z określonymi podmiotami otoczenia oraz ich strukturyzację, który tworzy organizacja bądź do których ma ona dostęp (formalny lub nieformalny) i który umożliwia realizację jej celów i długotrwały rozwój.

3. Płaszczyzny kreowania wartości

Idea miasta inteligentnego zasadza się na istnieniu strategii, której filarami są otwartość na innowacje, kreatywność oraz elastyczność, rozumiana jako umiejętność

² Zob. J.A.C. Baum, R. Cowan, N. Jonard, *Does Evidence of Network Effects on Firm Performance in Pooled Cross-Section Support Prescriptions for Network Strategy?*, "Strategic Management Journal" 2014, Vol. 5, s. 652 i n.; A.V. Shipilov, S.X. Li, *Towards the Relational Multiplexity Perspective on Inter-Firm Networks*, [w:] S.P. Borgatti, D. Brass, D. Halgin, G. Labianca, A. Mehra (Eds.), *Contemporary Perspectives on Organizational Social Network Analysis*, Bingley 2014.

³ Zob. J.H. Dyer, H. Singh, *The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage*, "Academy of Management Review" 1988, Vol. 4, s. 660 i n.; M. Cao, Q. Zhang, Q., *Supply Chain Collaboration Characterization. In Supply Chain Collaboration*, London 2013 s. 55 i n.; L. Zhang, J. Wang, *Research Between Relational Capital and Relational Rent*, "Cogent Economics & Finance" 2018, Vol. 6, s. 1 i n.

szybkiej adaptacji do warunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na cztery komponenty miast inteligentnych. Pierwszy – kreatywna populacja podejmująca działania intensywnie eksplorujące wiedzę. Drugi – efektywne instytucje i procedury tworzące środowisko sprzyjające współdziałaniu, którego celem jest generowanie wiedzy, jej nabywanie, adaptacja i rozwój. Trzeci – rozwinięta infrastruktura szerokopasmowa, e-usługi oraz narzędzia online wspomagające procesy kreowania i zarządzania wiedzą. Czwarty – udokumentowana zdolność do kreowania innowacji oraz zarządzania rozwiązywaniem nowych problemów, ponieważ innowacyjność i zarządzanie w warunkach niepewności stanowią kluczowe wyznaczniki dla oceny inteligencji⁴. Dlatego też miasto inteligentne bywa postrzegane jako kombinacja trzech elementów: kreatywności ludzi, instytucji ułatwiających dzielenie się wiedzą oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) wspomagających kreowanie innowacji, które stanowią najważniejszy wyznacznik miasta inteligentnego⁵. W tym sensie inteligencja staje się atrybutem – nie tak jak dotychczas jednostki – ale także określonego terytorium, miejsca, regionu, miasta, struktury zurbanizowanej, w których procesy innowacji są wspierane przez współdziałanie, wymianę informacji i ICT.

Uwzględnienie w kontekście problematyki miasta inteligentnego prakseologicznej interpretacji analizy działania⁶ umożliwia wgląd, w jaki sposób byt ten jest konstruowany, jakie instrumenty i zasoby (materialne i niematerialne), jaki typ interakcji jest pożądany oraz jakie wewnętrzne sprzeczności oraz ograniczenia winny być przewyżczone, aby mogło dojść do kreacji miasta opartego na wiedzy⁷. Użyteczność prakseologicznej analizy działania znajduje swój refleks między innymi w tym, że stanowi instrumentarium naukowe pozwalające na identyfikację wiedzy i uczenia się jako kluczowych zasobów niematerialnych w rozłożonym w czasie procesie transformacji w kierunku inteligentnego miasta⁸.

⁴ Por. N. Komninos, *Intelligent Cities and Globalization of Innovation Networks*, London-New York 2008, s. 123.

⁵ Por. N. Komninos, *The Age of Intelligent Cities. Smart Environments and Innovation-for-All Strategies*, London-New York 2015, s. 82.

⁶ W prakseologii działanie jest traktowane jako wszelkie działanie sterowane wolą człowieka, świadome i zorientowane na cele. Działanie jest pojęciem wieloznacznym, jest ono określane bądź jako zachowanie, postępowanie, czynność, zadanie, bądź inaczej – jako przejaw, skutek. Każde działanie jest związane ze zmianą istniejącego stanu rzeczy. Działanie jako przejaw stanowi rozłożony w czasie proces. Działanie jako rezultat jest natomiast rozpatrywane w odniesieniu do skutków, czyli stanów rzeczy spowodowanych aktywnością człowieka, por. P. Cabała, *Prakseologiczna analiza działania*, „Prakseologia” 2007, nr 147, s. 9-10.

⁷ Zob. K. Gupta, R.P. Hall, *Understanding the What, Why, and How of Becoming Smart City: Experiences from Kakinada and Kanpur*, „Smart Cities” 2020, Vol. 2, s. 232 i n.; V. Albino, U. Berardi, R.M. Dangelico, *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives*, „Journal of Urban Technology” 2015, Vol. 1, s. 3 i n.

⁸ Wśród inteligentnych miast pojawiają się liczne przypadki, które odzwierciedlają typologię transformacji, jakiej są poddawane współczesne obszary zurbanizowane w czasie gwałtownego wzrostu zaawansowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Termin *smart city* odnosi się do rozmaitych kategorii miasta opartego na wiedzy. Z tego powodu w literaturze obecne są zróżnicowane określenia odnoszące

Przegląd definicji miasta inteligentnego uzasadnia konstatację, iż eksponuje się w nich znaczenie transferu wiedzy, kreatywności i ICT⁹.

Zastosowanie prakseologicznej analizy działania pozwala ponadto dostrzec złożone i wielorakie interakcje determinujące tworzenie nowej wartości (rezultatu), jaką jest miasto inteligentne w ramach już istniejących, a także koniecznych do wykreowania zasobów materialnych i niematerialnych. Procesy tworzenia nowych wartości w obszarze Unii Europejskiej są obecnie lokowane na sześciu płaszczyznach, których charakterystyka została zawarta w tab. 1.

Tab. 1. Płaszczyzny kreowania wartości w inteligentnym mieście

Płaszczyzna	Charakterystyka
Inteligentna gospodarka (<i>smart economy</i>)	Mierzona za pomocą wskaźników jakościowych i ilościowych, których wyniki pozwalają zidentyfikować poziom przedsiębiorczości miasta, sposób zaplanowania struktury gospodarczej miasta, stopień zdolności adaptacji do zmian, tworzenie środowiska sprzyjającego transferowi <i>know-how</i> , innowacjom, lokalizacji transnarodowych korporacji
Inteligentna mobilność (<i>smart mobility</i>)	Mierzona za pomocą wskaźników jakościowych i ilościowych, których wyniki pozwalają ocenić poziom dostępności i rozwoju infrastruktury komunikacyjno-informacyjnej, infrastruktury komunikacyjnej, mieszkaniowej, sposób zorganizowania transportu zbiorowego, ruchu pieszego, rowerowego w mieście, systemy sterowania ruchem
Inteligentne środowisko (<i>smart environment</i>)	Mierzona za pomocą wskaźników jakościowych i ilościowych, których wyniki pozwalają ocenić stopień zrównoważenia zarządzania zasobami miejskimi (woda, odpady energia, itp.), dbałość o czystość środowiska, planowanie przestrzenne w kontekście uwzględniania przedsięwzięć proekologicznych

się do przedmiotu transformacji, przykładowo są to: ekologiczne miasto (*eco city*), miasto połączeń powietrznych (*aerotropolis*), miasto przyszłości (*future city*), miasto cyfrowe (*digital city*), inteligentne miasto (*intelligent city*). Kryteriami, umożliwiającymi identyfikację kategorii składających się na pojęcie miasta inteligentnego są: inteligentna gospodarka; inteligentna mobilność; inteligentne środowisko; inteligentne zarządzanie; środowisko funkcjonujące dzięki inteligentnym rozwiązaniom; oraz inteligentne warunki życia oparte na inteligentnych urządzeniach, por. E. Węclawowicz-Bilska, *Etapy rozwoju miast typu smart*, „Środowisko Mieszkaniowe” 2017, nr 19, s. 55.

⁹ Przykładowo Komninos twierdzi, że inteligentne miasto to terytorium o wysokiej zdolności uczenia się, tworzenia innowacji, nastawione na kreatywność, tworzące sprzyjające środowisko dla rozwoju instytucji badawczych współpracujących z szkolnictwem wyższym, wyposażone w infrastrukturę cyfrową, ICT i umiejętność efektywnego zarządzania. Caraglu, Del Bo i Nikamp podkreślają, że jest to miasto inwestujące w kapitał ludzki i społeczny, a infrastruktura komunikacyjna w ujęciu tradycyjnym (transport) i nowoczesna (ICT) prowadzi do zrównoważonego rozwoju i podnosi jakość życia, szeroko pojętego efektywnego zarządzania zasobami naturalnymi oraz zarządzania partycypacyjnego. Giffinger definiuje inteligentne miasto jako zbudowane na inteligentnej kombinacji zasobów finansowych oraz aktywności podejmowanych przez samostanowiące wspólnoty mieszkańców, nakierowanej na poszukiwanie i rozwój rozwiązań podnoszących jakość życia a zarazem standard usług publicznych w mieście. oraz środków por. N. Komninos, *The Age...*, s. 80; A. Caragliu, Ch. Del Bo, P. Nikamp, *Smart Cities in Europe*, „Journal of Urban Technology” 2008, nr 2, s. 65 i n.; R. Giffinger, C. Fertner, H. Kramar, R. Kalasek, R. N. Pichler-Milanović, E. Meijers, *Smart Cities: Ranking of European Medium-Sized Cities*, Vienna 2007, s. 10.

Płaszczyzna	Charakterystyka
Inteligentni ludzie (<i>smart people</i>)	Mierzona za pomocą wskaźników jakościowych i ilościowych, których wyniki pozwalają ocenić rangę, miejsce i zaawansowanie instytucji naukowo-badawczych, kreatywność, różnorodność etniczną i kulturową, otwartość mieszkańców, aktywność organizacji pozarządowych, a także ich stopień zaangażowania i partycypację obywatelską
Inteligentne życie (<i>smart living</i>)	Mierzona za pomocą wskaźników jakościowych i ilościowych, których wyniki pozwalają ocenić rozwój i jakość infrastruktury społecznej (oferta związana z kulturą, sportem, czasem wolnym), skuteczność przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i biedzie, metody aktywizacji społeczności lokalnej, sposoby promowania postaw proekologicznych, a także jakość życia w mieście (polityka prozdrowotna, mieszkaniowa)
Inteligentne współzrządzenie (<i>smart governance</i>)	Mierzona za pomocą wskaźników jakościowych i ilościowych, których wyniki pozwalają ocenić poziom transparentności procesów decyzyjnych, zaangażowanie w budowanie lokalnego kapitału społecznego (m.in. budżet partycypacyjny) i kreowanie postawy zaufania (wertikalnego i horyzontalnego), zaawansowanie w implementacji <i>e-governance</i> , a także jakość strategii rozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Mapping smart cities in the EU* (2014), s. 18.

4. Typologia inteligentnych miast

Miasto stanowi złożoną strukturę organiczną, którą charakteryzują odmienne stadia dojrzałości oraz zmieniająca się dynamika rozwoju¹⁰. Boyd Cohen wyodrębnił trzy generacje (fazy rozwoju) inteligentnych miast. Miasta pierwszej generacji (*Smart City 1.0*) charakteryzuje stosunkowo niski stopień zaawansowania implementacji infrastruktury technologicznej oraz niedostrzeganie istnienia związku pomiędzy zastosowaniem ICT a jakością życia w mieście. Miasta drugiej generacji (*Smart City 2.0*) posiada transakcyjny charakter. Stronami takiej transakcji są administracja publiczna i podmioty sektora prywatnego, które są dostawcami technologii ICT oraz odpowiadają za bezpieczeństwo zintegrowanej sieci. Rozwiązania, które powstają w miastach drugiej generacji posiadają charakter komercyjny, ich implementacja podporządkowana jest

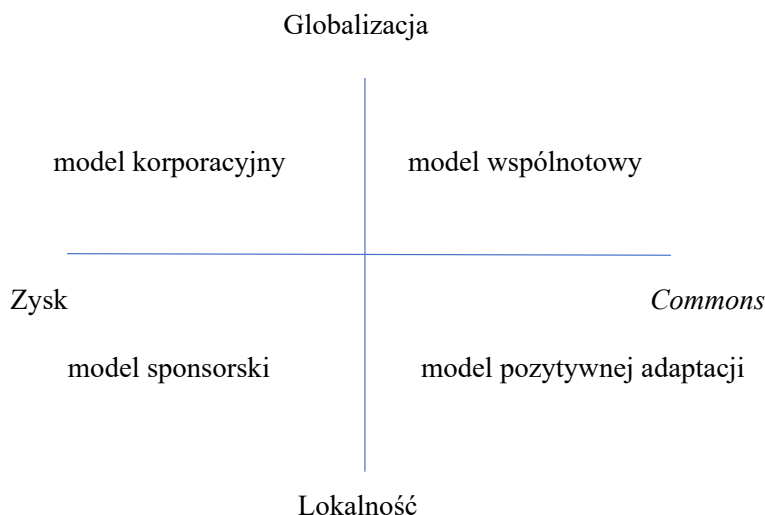
¹⁰ Inteligentne miasta znajdują się w różnych stadiach dojrzałości. Wyodrębnić należy takie stosunkowo nowe byty miejskie, które od początku zaprojektowane zostały jako społeczne i technologiczne eksperymenty, np. Songdo w Korei Południowej, Lavasa w Indiach. Rozwój takich eksperymentalnych miast oparty jest na podejściu synoptycznym, tzn. rzeczowo-logicznym procesie, który inicjuje sformułowanie wizji i celów funkcjonowania, a następnie wypracowaniu sposobów ich realizacji (zaplanowanie miejskiej infrastruktury, opracowanie planu wdrożenia infrastruktury ICT ze wskazaniem źródeł finansowania, rozpoznanie strategicznych partnerów współpracy w sektorze prywatnym i pozarządowym) w warunkach zmienności otoczenia. Drugą kategorię – przeważającą – tworzą miasta już istniejące, które przechodzą etap transformacji w inteligentne miasta. Przekształcanie takich miast oparte jest na podejściu inkrementalnym, tzn. procesie poszukiwania skutecznych metod realizacji nieokreślonych wcześniej, lecz dopiero – *in tractu* – identyfikowanych celów w wybranych sześciu płaszczyznach, między innymi poprzez inwestycję w ICT.

generowaniu zysku przez podmioty prywatne oraz rozwiązywaniu zidentyfikowanych w rzeczowo-logicznych procesie lokalnych problemów rozwojowych. Miasta trzeciej generacji (*Smart City 3.0*) charakteryzuje otwarcie się władz samorządowych na inicjatywę społeczności lokalnej w procesie transformacji w inteligentne miasto. Rolą władz lokalnych staje się stworzenie przestrzeni i infrastruktury dla uruchomienia i skutecznego wykorzystania potencjału relacyjnego obywateli. Generacja 3.0 wiąże się z koniecznością podnoszenia poziomu współpracy i uruchomienia zaangażowania miejskiej aktywności obywatelskiej, która stanowi przejaw partycypacji, jako kluczowego czynnika w tworzeniu inteligentnego miasta.

Bardziej rozbudowaną typologię inteligentnych miast stworzył Vasilis Niaros, który na podstawie dwóch kryteriów wyodrębnił cztery typy inteligentnych miast (rys. 1)¹¹. Pierwsze przyjęte kryterium odzwierciedla sposób zarządzania miastem, które może posiadać charakter globalny lub lokalny. Drugie kryterium uwzględnia cel tworzenia inteligentnych miast, którym może być akumulacja kapitału lub akumulacja *commons*¹². Na podstawie tych dwóch kryteriów Niaros wyodrębnił cztery modele idealne inteligentnych miast:

- 1) model korporacyjny (*corporate smart city*),
- 2) model sponsorski (*sponsored smart city*),
- 3) model pozytywnej adaptacji (*resilient smart city*),
- 4) model wspólnotowy (*commons-based smart city*).

Schemat 1. Taksonomia inteligentnych miast



Źródło: opracowanie własne na podstawie: N. Niaros, *op. cit.*, s. 53.

¹¹ Zob. V. Niaros, *Introducing a Taxonomy of the "Smart City" Towards a Commons Oriented Approach?*, "tripleC" 2016, Vol. 1, s. 53

¹² Przez termin „commons” Niaros rozumie dostępność (dyspozycyjność) inteligentnych rozwiązań technologicznych w określonym mieście.

Model korporacyjny inteligentnego miasta oparty jest na umowach outsourcingowych, których przedmiotem jest wytworzenie i dostarczenie technologii przez firmy sektora prywatnego określone miastu¹³. Rola administracji samorządowej w omawianym modelu polega na rozpoznaniu usług technologicznych dostępnych na rynku prywatnym i zleceniu ich dostarczenia podmiotom sektora prywatnego. Jest to model egzoteryczny w tym sensie, że możliwość jego transponacji jest uniwersalna – nie ogranicza się on do jednego miasta – ale może być zastosowany w wielu miastach jako rozwiązanie kompleksowe i już przetestowane¹⁴. Model korporacyjny zdaje się odpowiadać generacji *Smart City 2.0* wyodrębnionej przez Boyda Cohena i to właśnie transakcyjny charakter, na którym zasadza się model korporacyjny, jest przedmiotem pogłębionej krytyki¹⁵. Akcentuje się zwłaszcza znikomy wpływ – pasywną rolę – administracji samorządowej i społeczności lokalnej na tworzone rozwiązania technologiczne, których kreowanie podporządkowane jest tworzeniu rynków zbytu dla produktów oferowanych przez globalne korporacje ICT. Podnosi się również argumenty, że model korporacyjny może osłabiać demokratyczne zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, wedle których „władza publiczna znajduje się w rękach nie jednostki bądź wąskiej grupy, lecz wszystkich – a ściślej większości”¹⁶.

Drugi model funkcjonowania inteligentnego miasta – model sponsora – oparty jest na przekazywaniu społeczności lokalnej darmowego oprogramowania i systemów operacyjnych umożliwiających swobodne korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych. Podobnie jak w modelu korporacyjnym, administracja samorządowa

¹³ Wskazać można korporacje, które wyspecjalizowały się w obsłudze sektora samorządowego w obszarze implementacji inteligentnych rozwiązań technologicznych, do których należą IBM, Siemens, Cisco Systems, które to określają się mianem istotnych interesariuszy (*stakeholders*) w procesach konsultacji poprzedzających zawarcie umowy, zob. R. Hollands, *Critical Interventions into the Corporate Smart City*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society” 2015, Vol. 1, s. 61 i n.

¹⁴ Funkcjonowanie zwłaszcza wspomnianych miast eksperymentalnych zasadza się na takim komercyjnym wykorzystywaniu technologii w obrębie miasta. Model ten wykorzystywany jest także na potrzeby konkretnych wydarzeń, których organizatorem jest miasto. W 2010 r. IBM stworzył w Rio de Janeiro infrastrukturę technologiczną umożliwiającą monitorowanie zróżnicowanych aspektów składających się na funkcjonowania miasta podczas organizacji mistrzostw świata w piłce nożnej w 2014 r., a także olimpiady w 2016 r., zob. V. Niaros, *op. cit.*, s. 54. W literaturze przedmiotu ten typ miast bywa także określany mianem wszechobecnych miast (*ubiquitous cities, U-city*), tzn. takich, które uzyskały najwyższy poziom w implementacji inteligentnych rozwiązań. Termin „wszechobecność” odzwierciedla zakres informacji pozyskiwanych za pomocą technologii, np. o użytkownikach systemów *smart*, o usługach publicznych oferowanych dzięki strukturze *smart*. Zob. D.-H. Shin, *Ubiquitous City: Urban Technologies, Urban Infrastructure and Urban Informatics*, „Journal of Information Science” 2009, Vol. 5, s. 515 i n.; L. Anthopoulos, P. Fitsilis, *From Digital to Ubiquitous Cities: Defining a Common Architecture for Urban Development*, Sixth International Conference on Intelligent Environments, Kuala Lumpur 2010, s. 301 i n.

¹⁵ Zob. A. Greenfield, *Against the Smart City*, New York 2013; A. Wiig, *IBM's Smart City as Techno-Utopian Policy Mobility*, „City” 2015, no. 2-3, s. 258 i n.; D. Das, *In Pursuit of Being smart? A Critical Analysis of India's Smart Cities Endeavor*, „Urban Geography” 2020, Vol. 1, s. 55 i n.

¹⁶ J. Jeżewski, *Idea demokracji w przekształceniach ustrojowych samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 68.

i społeczność lokalna odgrywają pasywną rolę, bowiem to firmy zewnętrzne projektują i tworzą elementy inteligentnych miast. Nieodpłatne przekazywanie technologii przez podmioty biznesowe stanowi element stosowanych przez nie strategii marketingowych, których celem jest wykreowanie marki oraz przekazanie już na zasadach komercyjnych innych swoich produktów. Model ten potencjalnie może ograniczać kontrolę władz lokalnych nad projektowaniem i wdrażaniem inteligentnych rozwiązań, a inwestorom stworzyć możliwość nie tylko ingerencji w bezpieczeństwo informacji, ale także „przechwytywania” kompetencji administracji samorządowej przez tworzenie faktycznych możliwości wywierania wpływu na przyszłe kierunki rozwoju konkretnej przestrzeni miejskiej.

Funkcjonowanie modelu pozytywnej adaptacji (*resilient smart city*)¹⁷ oparte jest na podejściu inkrementalnym, które Niaros określa jako kierunek oddolny (*bottom up*)¹⁸. Model ten nawiązuje do będącej przedmiotem eksploracji przedstawicieli różnych dyscyplin nauk społecznych koncepcji *empowerment*¹⁹. *Empowerment* w modelu polega na tworzeniu warunków sprzyjających zaangażowaniu się społeczności lokalnej w procesy współtworzenia inteligentnych rozwiązań, tzn. technologii usprawniających i ułatwiających życie w mieście. Dzięki procesom *empowermentu* ulec może odwróceniu hierarchia potrzeb lokalnych, bowiem obok optyki władz lokalnych legitymizację uzyskuje optyka społeczności lokalnej. *Empowerment* tworzy przestrzeń dla kreowania miejskiego środowiska otwartych innowacji i technologii opartych na otwartym dostępie. Miasta funkcjonujące w ramach tego modelu często określa się mianem użytecznych miast. Użyteczność miast jest definiowana nie przez zewnętrzne podmioty, ale przez administrację samorządową we współdziałaniu z określonymi grupami społeczności lokalnej przez pryzmat cech (funkcjonalność, odczuwalność, racjonalność) mających wpływ na jakość życia mieszkańców, które to cechy determinują postrzeganie wartości miejsca

¹⁷ Termin *resilience* wywodzi się z fizyki, gdzie oznacza elastyczność lub sprężystość materiałów odpornych na odkształcenie. W odniesieniu do funkcjonowania wspólnoty samorządowej pojęcie to odnosi się do zdolności, dzięki którym wspólnota radzi sobie z problemami, zróżnicowanymi barierami, a zarazem dzięki ich przewyżczeniu osiąga wyższy poziom rozwoju. Termin *resilience* w kontekście funkcjonowania wspólnoty samorządowej posiada charakter dynamiczny – nie tyle definiuje tę wspólnotę, ile raczej opisuje mechanizmy, w jaki sposób ta wspólnota radzi sobie z problemami i wyzwaniem cywilizacyjnymi. Dlatego też przyjąłam tłumaczenie angielskiego określenia *resilient smart city* jako pozytywną adaptację.

¹⁸ V. Niaros, *op. cit.*, s. 56.

¹⁹ *Empowerment* jest procesem upełnomocnienia, uprawomocnienia lub upodmiotowienia jednostek (*empowerment* jednostkowy) lub grup, organizacji – struktur społecznych (*empowerment* strukturalny), którego wynikiem jest inkluzja społeczna, tzn. włączenie w procesy podejmowania decyzji, uzyskanie wpływu na określoną przestrzeń, zdarzenia i decyzje do niej się odnoszące. Dzięki temu są oni zdolni do artykulacji swoich punktów widzenia, potrzeb, uzyskują poczucie sprawstwa (wpływu) na kształtowanie lokalnego otoczenia, a także na własne życie, por. J. Jarczyńska, *Empowerment w pracy socjalnej jako skuteczne podejście stosowane w rozwiązywaniu problemów społecznych*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Pedagogika” 2017, t. XXXIV/2, s. 121-122.

i zastosowane w jego zagospodarowaniu rozwiązania²⁰. Omawiany model posiada charakter endemiczny – powstałe w wyniku współpracy administracji samorządowej i mieszkańców innowacyjne rozwiązania dopasowane są do lokalnych (miejscowych) potrzeb i nie pretendują do wykorzystywania ich w skali globalnej. Model pozytywnej adaptacji zdaje się odpowiadać generacji *Smart City 3.0*, której zasadniczymi komponentami są interakcje i usieciwienie współpracy w obrębie wspólnoty samorządowej, między innymi dzięki otwartemu oprogramowaniu (*open source*). Różnica zasadza się na tym, że w modelu pozytywnej adaptacji wyeksponowana jest technologia, natomiast w generacji *Smart City 3.0* priorytetem jest angażowanie mieszkańców w procesy współrządzenia, a technologia jest postrzegana jako środek do osiągnięcia określonych celów w przestrzeni publicznej.

Czwarty model oparty na wspólnocie, podobnie jak model pozytywnej adaptacji, zasadza się na podejściu inkrementalnym i oddolnym – opartym na interakcjach uczestników wspólnoty samorządowej – tworzeniu otwartych innowacji i technologii opartych na otwartym dostępie. Różnica polega na poszerzeniu kręgu potencjalnych odbiorców produktów wytworzonych lokalnie. Cechą wyróżniającą omawianego modelu jest dążenie do nadania mu charakteru egzoterycznego – produkty będące wynikiem oddolnych inicjatyw powinny być wyposażone w takie walory, które umożliwiają ich zastosowanie w każdym mieście. W tym modelu produkty stworzone na poziomie lokalnym i dla zaspokojenia lokalnych potrzeb, postrzega się jako *global commons*, tzn. rozwiązania uniwersalne dla wszystkich miast. Cztery zarysowane powyżej modele odzwierciedlają obecne kierunki ewolucji inteligentnych miast. Syntetyczna charakterystyka modeli zawarta została w tab. 2.

Tab.2. Charakterystyka modeli inteligentnych miast

Model Kryteria	Model korporacyjny	Model sponsorski	Model pozytywnej adaptacji	Model wspólnotowy
Układ implementacji	Centralizacja – podejście synoptyczne (<i>top-down</i>)	Centralizacja – podejście synoptyczne (<i>top-down</i>)	Decentralizacja – podejście inkrementalne (<i>bottom-up</i>)	Decentralizacja – podejście inkrementalne (<i>bottom-up</i>)
Charakter stosunków ekonomicznych	Transakcja komercyjna	Nieodpłatne świadczenie	Partycypacja	Partycypacja
Stopień zaangażowania wspólnoty w tworzenie ICT	Ekсклюzja/ konsument	Ekсклюzja/ konsument	Inkluzja/ kreator produktu	Inkluzja/ kreator produktu

²⁰ Zob. A. Fojud, *Dlaczego smart city warto tłumaczyć jako użyteczne miasto?*, <http://smartcity-forum.pl/artykul/dlaczego-smart-city-warto-tlumaczyc-jako-uzyteczne-miasto/> [dostęp: 5.05.2020].

Model Kryteria	Model korporacyjny	Model sponsorski	Model pozytywnej adaptacji	Model wspólnotowy
Zasięg modelu	Egzoteryczny	Egzoteryczny	Endemiczny	Egzoteryczny
Postawa wspólnoty samorządowej	Pasywna/ odbiorca gotowych produktów	Pasywna/ odbiorca gotowych produktów	Aktywna/ współtwórca produktu	Aktywna/ współtwórca i dostawca gotowego produktu
Charakter relacji	Partner biznesowy/ klient	Partner biznesowy/ klient	Partner współpracy	Partner współpracy

Źródło: opracowanie własne.

5. Dwa nurty

Jak już zasygnalizowano w rozdziale, koncepcja inteligentnego miasta nie jest jednorodna. Wydaje się, że termin *smart city* zatracił swoje kontury, co jest konsekwencją deficytu jednoznacznych kryteriów, które pozwalałyby zakwalifikować określoną przestrzeń zurbanizowaną do kategorii inteligentnych miast. Przegląd literatury przedmiotu uzasadnia wyodrębnienie się dwóch nurtów.

Pierwszy – technokratyczny – za kluczowe kryterium klasyfikacji przyjmuje wykorzystanie technologii ICT w mieście. W ramach tego nurtu technologia ICT uważana jest za koło zamachowe rozwoju inteligentnych miast²¹. Technologia ICT postrzegana jest jako determinanta zmian zachodzących w przestrzeni miejskiej, nie tylko w obszarze infrastruktury, ale także zmianie paradygmatu zarządzania miastem, np. „zgodnie z zasadami ekologii przy zachowaniu tendencji do oszczędności zasobów i uzyskiwania spodziewanych efektów”²². W nurcie technokratycznym za kluczowy czynnik uznaje się implementację technologii ICT dla zwiększenia potencjału interaktywności i wydajności struktury miejskiej oraz jej elementów składowych, a także dla podniesienia standardu, jakości życia mieszkańców²³.

Drugi – koprodukcji – za kryterium rozstrzygające przyjmuje kreatywność ludzką, dźwignią zmian są ludzie, a nie technologia i infrastruktura. Celem działania administracji samorządowej jest wydobycie potencjału, który tkwi w mieszkańcach, a także

²¹ D. Gotlib, R. Olszewski, *Wprowadzenie*, [w:] *eidem* (red.), *Smart City. Informacja przestrzenna w zarządzaniu inteligentnym miastem*, Warszawa 2016, s. 11.

²² D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Warszawa 2015, s. 19.

²³ Zob. np. S. Kauf, *Smart Logistics as Basis for the Development of the Smart City*, „Transport Research Procedia” 2019, nr 39, s. 143 i n.; H. Samih, *Smart Cities and Internet of Things*, „Journal of Information Technology” 2019, Vol. 1, s. 3 i n.

wspieranie procesów przekształcania mieszkańców w zasoby ludzkie o wysokim potencjale naukowo-technicznym, które przyczyniając się do rozwoju miasta, jednocześnie będą kreować innowacyjne rozwiązania sprzyjające podnoszeniu jakości życia w mieście²⁴. Rzeczony nurt silnie odwołuje się do prawnej konstrukcji decentralizacji terytorialnej, której klasyczną postacią jest samorząd terytorialny, oraz socjologicznej perspektywy wspólnoty samorządowej, w ramach której uwydatnia się znaczenie wspólnoty ludzi scalonych wspólną tradycją, systemem wartości, kulturą organizacyjną – tożsamością zbiorową, której nie można marginalizować podczas procesów implementacji innowacyjnych rozwiązań opartych na technologii. Nurt koprodukcji implikuje stawiane od dawna pytanie, kto winien „władać” przestrzenią miejską²⁵. Zasadnicze i nierozstrzygnięte pozostaje pytanie, czy to technologia winna być podporządkowana zaspokajaniu potrzeb (interesów) lokalnych, czy też zaspokajanie potrzeb interesów lokalnych winno dostosować się do istniejących na rynku produktów technologicznych?

Wskazanie owych dwóch nurtów posiada przede wszystkim walor porządkujący i systematyzujący, w praktyce granice między nimi pozostają nieostre. Przykładowo zarysowana w artykule typologia Niarosa skoncentrowana jest na technologii, ale jednocześnie autor zwraca uwagę na znaczenie środowiska umożliwiającego tworzenie w sposób oddolny zaawansowanych technologicznie rozwiązań użytecznych dla mieszkańców miasta. W typologii ukazującej kierunki rozwoju inteligentnych miast pojawia się *modus* organizacji produkcji nazywany przez Niarosa pozytywną adaptacją, która oparta jest na współpracy, w ramach której powiązane podmioty o zróżnicowanej proweniencji tworzą relacje umożliwiające dzielenie się zasobami i dokonywanie transferów *know-how*. Wynikiem współdziałania, które może odbywać się w sześciu wskazanych w tab. 1 płaszczyznach, jest tworzenie i wdrażanie innowacyjnych idei oraz rozwiązań, a także ich wchłanianie przez określoną przestrzeń. Przyjmując perspektywę miasta, należy podkreślić, że skuteczność działań w kontekście generowania, implementacji i absorpcji innowacyjnych rozwiązań jest predestynowana przez poziom potencjału relacyjnego.

²⁴ Por. A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019, s. 105.

²⁵ Florian Znaniecki w swoim artykule z 1938 r. podkreślał, że określona zbiorowość miejska „włada” określoną przestrzenią, gdy korzysta z niej dla realizacji swych potrzeb i celów, gdy ma poczucie prawa do dysponowania tą przestrzenią oraz decydowania, kto i w jakiej roli ma prawo w tej przestrzeni partycypować, zob. F. Znaniecki, *Socjologiczne podstawy ekologii ludzkiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 1, s. 89 i n.

6. Potencjał relacyjny w perspektywie koncepcji zakorzenienia (*embeddedness*)

Potencjał relacyjny inteligentnego miasta stanowi całokształt relacji zakorzenionych w jego przestrzeni oraz kombinacje owych relacji. Termin *embeddedness* odzwierciedla zakorzenienia działania zorganizowanego określonego podmiotu w jego otoczeniu, jak i wyposażenie danej przestrzeni w elementy sprzyjające kształtowaniu się różnych typów relacji. Relacje są zakorzenione w lokalnych uwarunkowaniach kształtowanych przez instytucje formalne (prawo) i nieformalne (system wartości, motywacja do współdziałania, środowisko zaufania). Mark Granovetter, którego prace w znacznym stopniu przyczyniły się do rozwoju koncepcji zakorzenienia, zwraca uwagę, że wszystkie decyzje i wszelaka działalność instytucji publicznych i prywatnych jest społecznie zakorzeniona, a zarazem – podobnie jak Herbert Simon – neguje założenie o doskonałej racjonalności i twierdzi, że społeczny aspekt działalności nie powinien być marginalnym, a centralnym zagadnieniem w analizie funkcjonowania określonej organizacji²⁶. Według Granovettera aktorzy w określonej przestrzeni dokonują wyborów nie tylko na podstawie racjonalnej kalkulacji ani jedynie na obowiązujących normach społecznych. Dokonywanie wyborów odbywa się w sieci relacji społecznych, jakie dany aktor posiada, zarazem przyjmuje on szeroką definicję aktorów, do których zalicza nie tylko jednostki, np. w rozumieniu mieszkańców jednostki samorządowej, ale także instytucje publiczne, np. organy administracji publicznej, podmioty gospodarcze i inne organizacje, np. pozarządowe funkcjonujące w określonej przestrzeni²⁷.

²⁶ Zob. M. Granovetter, *Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness*, "American Journal of Sociology" 1985, Vol. 1, s. 481 i n.

²⁷ Zob. M. Granovetter, *The Impact of Social Structure on Economic Outcomes*, „Journal of Economic Perspectives” 2005, nr 1, s. 33 i n. Warto dostrzec, że społeczny aspekt działalności jest także silnie ekspozowany przez naukę administracji, która do badania zjawisk administracyjnych wykorzystuje instrumentarium badawcze m.in. prakseologii. Prakseologia, badając sprawność działań zorganizowanych, umożliwia nauce administracji analizę zjawisk administracyjnych jako splotu działań ludzkich. W istocie rzeczy nie istnieje bowiem abstrakcyjna administracja publiczna, która realizuje swoje zadania, ale to konkretni piastunowie organów administracji publicznej przez swoje zachowania organizacyjne i ograniczenia racjonalności swoich decyzji, w określonym stopniu współprzyczyniają się do powodzenia całości organizacyjnej, por. J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu działań administracji publicznej*, AUW No. 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 80. Implementacja idei inteligentnego miasta zależy od świadomości, motywacji oraz percepcji piastunów konkretnych organów administracji samorządowej. Te trzy elementy tkwią u podstaw formułowania polityki administracyjnej rozumianej według Jana Jeżewskiego jako wiedza i umiejętność polegająca na konstatacji stanu spraw publicznych w określonej dziedzinie, ich analizie i ocenie (według racjonalnych i wewnętrznie spójnych kryteriów), a następnie sformułowaniu programu wskazującego cele, sposoby i metody ich realizacji, pożądanę z uwagi na dokonaną ocenę stanu spraw publicznych, por. J. Jeżewski, *Tworzenie i realizacja polityki administracyjnej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 309. W kontekście prowadzonych tu rozważań chodzi o fragment polityki administracyjnej zasadzającej się na percepcji, że wraz z zastosowaniem technologii ICT możliwa jest skuteczna i szybka reakcja na zmieniające się uwarunkowania funkcjonowania miasta, a także na motywacji do tworzenia strategii

Konsekwencje uwzględnienia w procesach podejmowania decyzji kontekstu sieci powiązań społecznych są następujące. Po pierwsze, sieci relacji usprawniają przepływ informacji i wzmacniają potencjał relacyjny inteligentnego. Dzieje się tak dlatego, że proces pozyskiwania informacji od pozostałych aktorów jest szybszy i tańszy, a same informacje bardziej wiarygodne. Po drugie, sieci powiązań ułatwiają implementację i nasycenie przestrzeni inteligentnymi rozwiązaniami podnoszącymi jakość życia w mieście. Po trzecie, sieci relacji generują zaufanie między aktorami, które umożliwia redukcję kosztów transakcyjnych towarzyszących implementacji idei inteligentnego miasta oraz redukuje asymetrię informacji między uczestnikami sieci relacji²⁸.

Istotę koncepcji zakorzenienia można zatem wyjaśnić z perspektywy tworzenia sieci relacji przez continuum, którego jeden kraniec charakteryzuje brak sieci relacji lub incydentalne relacje między określonymi aktorami (nieobecność środowiska umożliwiającego tworzenie inteligentnych rozwiązań), natomiast na drugim krańcu – wysokie zagęszczenie relacji, które przyjmują postać sieci relacji (obecność środowiska umożliwiającego tworzenie inteligentnych rozwiązań)²⁹.

W kontekście koncepcji zakorzenienia istotne jest zwrócenie uwagi na założenie, zgodnie z którym czynnikiem sprzyjającym budowie potencjału relacyjnego jest bliskość (*proximity*). W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa typy bliskości: geograficzną i organizacyjną. Bliskość geograficzna odzwierciedla dystans mierzony kilometrami oraz uwzględnia relacje zachodzące między podmiotami w określonej przestrzeni. Bliskość organizacyjna stanowi potencjał relacyjny określonej organizacji, np. miasta do współdziałania i kreowania wspólnych przedsięwzięć³⁰. Relevantną funkcją bliskości organizacyjnej

rozwoju, która dzięki technologii i innowacyjnym rozwiązaniom pozwoli podnieść jakość życia mieszkańców, konkurencyjność miasta i w końcu na świadomości, że technologia i innowacje pozwalają uzyskać pożądane korzyści społeczne, gospodarcze, kulturowe, zob. też D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja „smart city” w założeniach polityki rozwoju miasta – polska perspektywa*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica” 2013, t. 290, s. 83 i n.

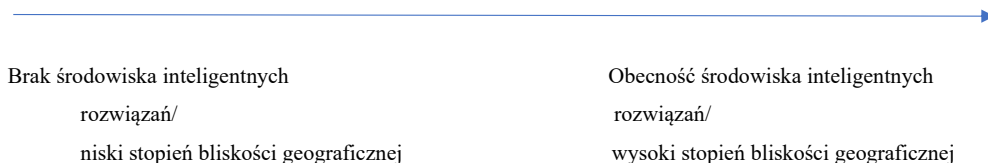
²⁸ Dostrzec należy przypadki zablokowania przez aktorów (mieszkańców) wdrożenia innowacyjnych rozwiązań urzeczywistniających ideę miast inteligentnych. Do wstrzymania implementacji systemu inteligentnego monitoringu doszło w 2018 r. w Kazimierzu Dolnym. Inwestor T-Mobile miał wdrożyć projekt oparty na technologii 5G, brak skutecznej komunikacji z mieszkańcami, niski poziom zaufania (obawy o inwigilację i stan zdrowia) oraz zmiana w wyniku wyborów samorządowych piastuna organu administracji publicznej (burmistrza) stanowiły trzy podstawowe przyczyny zablokowania projektu. Kolejny przykład stanowi nieistniejąca *de facto* w Krakowie Strefa Czystego Transportu, która w zamierzeniach miała być instrumentem ograniczenia emisji pyłów i tlenu azotu, zmniejszenia natężenia ruchu samochodowego na obszarze intensywnie użytkowanym przez pieszych (dzielnica Kazimierz). Uniecznieniu wdrożenia omawianego projektu było konsekwencją sprzeciwów zgłaszanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terenie Kazimierza i mieszkańców dzielnicy, zob. T. Jakubowski, *Smart city. Są przykłady zablokowania przez mieszkańców*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/smart-city-sa-przyklady-zablokowania-wdrozenia-przez-mieszkanow,132831.html> [dostęp: 26.05.2020].

²⁹ Por. M.E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Łódź 2015, s. 173.

³⁰ Zob. A. Rallet, A. Torre, *Proximity and Localization*, „Regional Studies” 2005, Vol. 1, s. 49.

jest zdolność (kompetencja)³¹ kreowania przez piastunów organów administracji samorządowej inteligentnych współzależności gospodarczych, społecznych, kulturowych i politycznych prowadzących do budowania potencjału relacyjnego opartego na więziach komercyjnych (rynkowych) i niekomercyjnych (pozarynkowych)³². Możliwe jest zatem dopełnienie konstrukcji zaproponowanego powyżej kontinuum o dwa stopnie bliskości organizacyjnej (zob. schemat 2).

Schemat 2. Kontinuum bliskości organizacyjnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M.E. Sokołowicz, *op. cit.*, s. 173.

Potencjał relacyjny zakorzeniony w sieci powiązań ułatwia kreowanie w przestrzeni miejskiej innowacji otwartych, które zasadzają się na eksploracji i eksploatacji wiedzy i zaangażowaniu różnych aktorów w strumień bieżącego rozwoju technologii oraz tworzenia inteligentnych rozwiązań, prowadząc do zwiększenia wartości i efektywności idei inteligentnego miasta. Uwzględnienie w analizie kierunku rozwoju inteligentnych miast uzasadnia wyróżnienie trzech uogólnionych konwencji tworzenia innowacji otwartych. W związku z tym wskazać można na:

1. Miasta, które aktywnie poszukują wiedzy zewnętrznej (zwłaszcza technologicznej) i nabywają ją przede wszystkim na zasadach komercyjnych (*Smart City 1.0*, *Smart City 2.0*, model korporacyjny, model sponsora).
2. Miasta, które aktywnie poszukują wiedzy wewnętrznej (nie tylko technologicznej) i nabywają ją na zasadach partycypacji (*Smart City 3.0*, model pozytywnej adaptacji, model wspólnotowy).

³¹ Zdolność relacyjna to kompetencja piastunów organów administracji publicznej do tworzenia, utrzymywania pożądaných relacji z wybranymi aktorami miejskimi i aktorami otoczenia. Określenie zdolność relacyjna odnosi się do anglojęzycznego terminu „*relational capability*” wprowadzonego do literatury przedmiotu przez Jeffrey'a Dyera i Harbira Singha, zob. J.H. Dyer, H. Singh, *op. cit.*, s. 660 i n.

³² Pojęcie bliskości uległo progresji, w ujęciu klasycznym kategoria ta wiązana była z wprowadzeniem przez Alfreda Marshalla pojęcia korzyści aglomeracji. W klasycznym ujęciu bliskość (fizyczna) postrzegana była jako czynnik redukujący koszty wynikające z problemu odległości, koszty transportu oraz stwarzający przewagę związane z nasyceniem określonej przestrzeni infrastrukturą, zasobami materialnymi i ludzkimi. Współcześnie do korzyści aglomeracji zalicza się również zasoby niematerialne, tzn. relacje oparte na zaufaniu będące konsekwencją bliskości, które umożliwiają tworzenie i dyfuzję informacji i wiedzy. Przedmiotem analizy w koncepcji zakorzenienia jest między innymi ustalenie, w jakim stopniu bliskość kształtuje komunikację, wymianę i współdziałanie między aktorami w określonej przestrzeni, zob. P. Cooke, *Bliskość, wiedza i powstawanie innowacji*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 2006, nr 2, s. 21 i n.

3. Miasta, które stosują rozwiązania hybrydowe, równocześnie poszukują wiedzy zewnętrznej, a zarazem samodzielnie tworzą i wdrażają inteligentne rozwiązania.

Każda z wyróżnionych konwencji tworzenia innowacji otwartych opiera się na potencjale relacyjnym i jego wykorzystaniu w postaci współpracy. Idea inteligentnego miasta stanowi bowiem skutek współdziałania dla realizacji celów, które winny być podporządkowane zaspokajaniu zróżnicowanych potrzeb mieszkańców miasta.

7. Zakończenie

Jakość życia i standardy cywilizacyjne wyznaczane są przez rozwój nauki i zaawansowanie technologiczne konkretnej epoki. Przemiany cywilizacyjne znajdują swoje odbicie w dominującym w danej epoce systemie wartości oraz w percepcji otaczającej rzeczywistości. Owe wartości i związana z nimi percepcja posiadają zasadniczy wpływ na kształtowanie polityki administracyjnej, której istotą jest dokonywanie wyboru celów (zadań) i wybór środków (metod i zasad) służących realizacji owych celów. Obecnie administracja samorządowa, kształtując politykę administracyjną, stoi przed wyzwaniem określenia kierunków rozwoju miasta oraz zasad i metod, które należy przyjmować, aby sprostać wyzwaniom związanym z rozwojem technologii, znaczeniem wiedzy i współpracy w społeczeństwie informacyjnym. Przegląd literatury przedmiotu uzasadnia konstatację, że określenie „inteligentne miasto” nie jest pojęciem klasycznym o ostrych granicach i opartym na precyzyjnej definicji. Jest to pojęcie naturalne i rozmyte, będące współcześnie obszarem pogranicza różnych typów refleksji, wśród których szczególne miejsce zajmuje urbanistyka, socjologia, informatyka, nauka administracji, nauki ekonomiczne w zakresie nauk o zarządzaniu. Określenie „inteligentne miasto” oddaje złożony stan teoretyczny i empiryczny ważnego obszaru funkcjonowania przestrzeni miejskich. W warstwie teoretycznej, na styku wskazanych dyscyplin naukowych, wyodrębniły się dwa nurty interpretacji idei inteligentnego miasta. Pierwszy nurt (technokratyczny), skoncentrowany jest na zaawansowanych technologiach i gotowych produktach, które mogą być wdrożone i wykorzystane praktycznie w każdym mieście. Potencjał relacyjny nastawiony jest tu na eksplorację otoczenia, tworzenie relacji zewnętrznych i pozyskiwanie wiedzy zewnętrznej. Drugi nurt (koprodukcji) skoncentrowany jest na inteligentnych rozwiązaniach – niekoniecznie opartych na zaawansowanych technologiach, które zasadzają się na włączeniu określonych grup miejskich w procesy władania i kształtowania przestrzeni miejskiej. Potencjał relacyjny nakierowany jest na eksplorację otoczenia wewnętrznego, identyfikację „inteligentnych mieszkańców” tworzących wspólnotę ludzi, będących nosicielami wiedzy mogącej skutecznie być wykorzystaną w procesach modernizacji miasta. W warstwie empirycznej badania są przedsięwzięciami *in statu nascendi*,

wynikiem poczynionej do tej pory analizy naukowej jest systematyka modeli funkcjonowania inteligentnego miasta, która podlegać będą nieuniknionej ewolucji.

Literatura

- Albino V., Berardi U., Dangelico R.M., *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives*, "Journal of Urban Technology" 2015, Vol. 1.
- Anthopoulos L., Fitsilis P., *From Digital to Ubiquitous Cities: Defining a Common Architecture for Urban Development*, Sixth International Conference on Intelligent Environments, Kuala Lumpur 2010.
- Baum J.A.C., Cowan R., Jonard N., *Does Evidence of Network Effects on Firm Performance in Pooled Cross-Section Support Prescriptions for Network Strategy?*, "Strategic Management Journal" 2014, Vol. 5.
- Cabała P., *Prakseologiczna analiza działania*, „Prakseologia” 2007, nr 147.
- Cao M., Zhang, Q., *Supply Chain Collaboration Characterization*. In *Supply Chain Collaboration*, London 2013.
- Caragliu A., Del Bo Ch., Nikamp P., *Smart Cities in Europe*, "Journal of Urban Technology" 2008, Vol. 2.
- Chrisidu-Budnik A., *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019.
- Cooke P., *Bliskość, wiedza i powstanie innowacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2.
- Das D., *In Pursuit of Being Smart? A Critical Analysis of India's Smart Cities Endeavor*, "Urban Geography" 2020, Vol. 1.
- Dyer J.H., Singh H., *The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage*, "Academy of Management Review" 1988, Vol. 4.
- Fojud A., *Dlaczego smart city warto tłumaczyć jako użyteczne miasto?*, <http://smartcity-forum.pl/artykul/dlaczego-smart-city-warto-tlumaczyc-jako-uzyteczne-miasto/>
- Giffinger R., Fertner C., Kramar H., Kalasek R., Pichler-Milanović N., Meijers E., *Smart Cities: Ranking of European Medium-Sized Cities*, Centre of Regional Science (SRF), Vienna University of Technology: Vienna, Austria 2007.
- Gotlib D., Olszewski R., *Wprowadzenie*, [w:] D. Gotlib, R. Olszewski (red.), *Smart City. Informacja przestrzenna w zarządzaniu inteligentnym miastem*, Warszawa 2016.
- Granovetter M., *Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness*, "American Journal of Sociology" 1985, Vol. 1.
- Granovetter M., *The Impact of Social Structure on Economic Outcomes*, „Journal of Economic perspectives” 2005, Vol. 1.

- Greenfield A., *Against the Smart City*, New York 2013.
- Gupta K., Hall R.P., *Understanding the What, Why, and How of Becoming Smart City: Experiences from Kakinada and Kanpur*, "Smart Cities" 2020, Vol. 2.
- Hollands R., *Critical Interventions into the Corporate Smart City*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society” 2015, Vol. 1.
- Jakubowski T., *Smart city. Są przykłady zablokowania przez mieszkańców*, <https://www.portal-samorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/smart-city-sa-przyklady-zablokowania-wdrozenia-przez-mieszkancow,132831.html>
- Jarczyńska J., *Empowerment w pracy socjalnej jako skuteczne podejście stosowane w rozwiązywaniu problemów społecznych*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Pedagogika” 2017, t. XXXIV/2.
- Jeżewski J., *Idea demokracji w przekształceniach ustrojowych samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Jeżewski J., *Tworzenie i realizacja polityki administracyjnej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Kauf S., *Smart Logistics as Basis for the Development of the Smart City*, „Transport Research Procedia” 2019, nr 39.
- Komninos N., *The Age of Intelligent Cities. Smart Environments and Innovation-for-all Strategies*, London-New York 2015.
- Komninos N., *Intelligent Cities and Globalization of Innovation Networks*, London-New York 2008.
- Korczak J., *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu działań administracji publicznej, Otoczenie administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. CXI, Wrocław 2017.
- Mapping smart cities in UE* (2014), European Parliament IP/A/ITRE/ST/2013-02
- Mastalerz-Kodzis A., *Metodyka pomiaru potencjału ekonomicznego jednostki terytorialnej oraz organizacji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, nr 127.
- Niaros V., *Introducing a Taxonomy of the “Smart City” Towards a Commons Oriented Approach?*, “tripleC” 2016, Vol. 1.
- Rallet A., Torre A., *Proximity and Localization*, “Regional Studies” 2005, nr 1.
- Samih H., *Smart Cities and Internet of Things*, “Journal of Information Technology” 2019, Vol. 1.
- Shin D.-H., *Ubiquitous City: Urban Technologies, Urban Infrastructure and Urban Informatics*, “Journal of Information Science” 2009, Vol. 5.
- Shipilov A.V., Li S.X., *Towards the Relational Multiplexity Perspective on Inter-Firm Networks*, [w:] S.P. Borgatti, D. Brass, D. Halgin, G. Labianca, A. Mehra (Eds.), *Contemporary Perspectives on Organizational Social Network Analysis*, Bingley 2014.

- Sikora-Fernandez D., *Koncepcja "smart city" w założeniach polityki rozwoju miasta – polska perspektywa*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2013, t. 290.
- Sokołowicz M.E., *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Łódź 2015
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Warszawa 2015.
- Węclawowicz-Bilska E., *Etapy rozwoju miast typu smart*, „Środowisko Mieszkaniowe” 2017, nr 19.
- Wiig A., *IBM's Smart City as Techno-Utopian Policy Mobility*, “City” 2015, Vol. 2-3.
- Zhang L. Wang J., *Research Between Relational Capital and Relational Rent*, “Cogent Economics & Finance” 2018, Vol. 6.
- Zielona księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji*, COM/2004/0327.

Zrównoważony transport w kontekście koncepcji *smart administration*

Sustainable transport in the context of the smart administration concept

STRESZCZENIE: Założenia zrównoważonego transportu polegają między innymi na współistnieniu realizacji wartości środowiskowych, potrzeb społeczeństwa oraz celów gospodarczych. Koncepcja ta jest ściśle związana z pojęciem *smart administration*, a także *smart city*, które opierają się na dostępie do nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz tworzeniu zrównoważonych systemów transportowych o zróżnicowanym charakterze. W rozdziale szczegółowo wskazano na założenia koncepcji zrównoważonego transportu oraz zanalizowano możliwe kierunki jego rozwoju. Ważną kwestią jest także analiza aksjologicznego uzasadnienia zrównoważonego transportu. Jak wynika z podjętych rozważań, koncepcja ta jest zasadna z punktu widzenia wartości takich jak: zrównoważony rozwój, bezpieczeństwo, powszechność, racjonalność i skuteczność.

SŁOWA KLUCZOWE: *smart administration*, *smart city*, zrównoważony transport, transport publiczny

ABSTRACT: The assumptions of sustainable transport include the coexistence of the implementation of environmental values, society's needs and economic goals. This concept is closely related to the concept of the Smart Administration and Smart City, which are based on access to modern information and communications technologies and the creation of sustainable transport system of a diverse nature. The chapter presents in detail the assumptions of the concept of sustainable transport and analyzes the possible directions of its development. An important issue and also the analysis of the axiological justification of sustainable transport. This concept is also justified from the point of view of such values as: sustainable development, safety, rationality, universality and effectiveness.

KEYWORDS: smart administration, smart city, sustainable transport, public transport

1. Wokół pojęcia *smart administration* i *smart city*

Celem badawczym niniejszego rozdziału jest przedstawienie zrównoważonego transportu jako elementu koncepcji *smart city*, ściśle powiązanej z pojęciem *smart administration*. Z tego powodu należy omówić elementy zrównoważonego transportu, jego aksjologiczny wymiar, a także wskazać na rozwiązania pozwalające na jego wdrożenie.

Przedmiotowe rozważania należy rozpocząć od analizy pojęcia „*smart*”. Stosowane w kontekście funkcjonowania współczesnego społeczeństwa i administracji

publicznej, staje się na przestrzeni ostatnich lat niezwykle modnym określeniem. Już od kilku dekad w nauce organizacji i zarządzania¹ bada się organizacje inteligentne, nadając im cechy organizmów żywych, w najważniejszych stadiach ich rozwoju². Coraz częściej wskazuje się również na potrzebę tworzenia inteligentnego państwa³ czy też wdrożenia w praktyce założeń koncepcji inteligentnego współzrządzenia, rozumianego jako *smart governance*⁴.

W zarysowaną tendencję doskonale wkomponowuje się także idea *smart administration*, która ściśle nawiązuje do założeń zarządzania publicznego⁵. J. Boć definiuje administrację inteligentną jako administrację kierującą się zasadami logiki, kryteriami racjonalności oraz wymogami słuszności. Taką administrację cechuje zdolność do wzbogacenia wartości stanowiących podstawę jej kreacji i funkcjonowania, bez konieczności wdrożenia dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych oraz ludzi, co jednocześnie pozwala na lepsze i skuteczniejsze załatwienie zindywidualizowanej sprawy czy ciągu zindywidualizowanych spraw celem uniknięcia strat, które w konkretnych warunkach poniosłaby administracja mniej inteligentna⁶. Dla szczegółowego omówienia założeń wskazanej koncepcji szczególnie warto uwzględnić dorobek nauki organizacji i zarządzania, która bada wszystkie organizacje, w tym podmioty publiczne. Sugerując się zatem tymi wskazaniem, należy dodać, że administracja powinna opierać się na nowych technologiach, w tym m.in. nowoczesnych systemach informatycznych⁷. Warto uwzględnić także oparcie wielu procesów zachodzących w administracji na wiedzy i świadomości procesów uczenia oraz doskonalenia organizacji⁸. Wiedza powinna być wykorzystywana w sposób produktywny jako zdolność do wytwarzania i dostarczania

¹ Pojęcie administracji inteligentnej bez wątpienia jest związane z poglądami istniejącymi już od wielu lat w nauce organizacji i zarządzania, które dotyczą organizacji inteligentnych. Należy przypomnieć, że wspomniana nauka bada każdą organizację, rozumiejąc administrację jako szczególną organizację. Zob. np. J. Piaseczny, *Gmina jako organizacja – zarządzanie gminą*, [w:] B. Glinka, M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 2016, s. 211-226; P. Hensel, *Sektor publiczny – specyfika i metody zarządzania*, [w:] B. Glinka, M. Kostera (red.), *op. cit.*, s. 171-185.

² K. Śliwa, *O organizacjach inteligentnych i rozwiązywaniu złożonych problemów zarządzania nimi*, Warszawa 2001, s. 75.

³ Zob. np. A. Kamiński, B. Kamiński, *Potrzeba inteligentnego państwa – zdolność państwa do działania strategicznego*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.

⁴ A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019, s. 101.

⁵ M. Půček, F. Ochrana, *Smart Administration. Cohesion Policy*, Praha 2009, s. 7-8.

⁶ J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] *idem* (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 370.

⁷ J. Kociatkiewicz, *Nowe technologie w organizacjach*, [w:] B. Glinka, M. Kostera (red.), *op. cit.*, s. 291-304; T. Wierzbicki, *Systemy informatyczne zarządzania*, Warszawa 1985.

⁸ K. Stobińska, *Zarządzanie wiedzą w organizacji – bariery organizacyjnego uczenia się*, [w:] H. Król (red.), *Ewolucja zarządzania organizacjami na przełomie wieków*, Warszawa 2006.

unikalnych wartości. Mówi się nawet o zarządzaniu wiedzą⁹. Warto dodać, że administracja inteligentna jest przewidująca, gdyż potrafi podejmować określone działania z myślą o przyszłości, nawet gdy niesie to za sobą koszty¹⁰. Tworzenie takiej administracji jest możliwe dzięki postępowi oraz rozwojowi technologii informatycznych, umożliwiających zarówno komunikację organu administracji publicznej z obywatelem, jak i będących narzędziem w podejmowaniu działań w ramach samej administracji. W konsekwencji wpływa to na jej skuteczność działania oraz szybszy dostęp do usług publicznych¹¹.

W ramach inteligentnej administracji powinny funkcjonować miasta o takim samym przymiocie. Taka konstatacja nie może dziwić, bowiem *smart administration* musi być oparta na funkcjonowaniu *smart cities*. W literaturze podkreślana jest przy tym koncepcja inteligentnych, zrównoważonych miast (*smart sustainable cities*), które w założeniu, dzięki wsparciu nowych technologii, powinny dążyć do zaspokajania potrzeb mieszkańców¹². Zrównoważony rozwój polega na realizowaniu idei, w myśl której potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie. Pozwala to na odpowiednie ukształtowanie relacji pomiędzy wzrostem gospodarczym, dbałością o środowisko i jakością życia.

Zasada zrównoważonego rozwoju ma uniwersalny charakter¹³. Znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁴ Występuje zarówno w planowaniu przestrzennym¹⁵, jak też jest podejmowana w zakresie ochrony środowiska¹⁶.

⁹ T. Skica, *Zarządzanie wiedzą w samorządzie terytorialnym jako komponent public governance*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 355-375.

¹⁰ J. Boć, *op. cit.*, s. 372.

¹¹ D.J. Kościuk, A.K. Modrzejewski, *Nowe technologie w działaniu administracji – korzyści wynikające z ich wykorzystania*, [w:] J. Zimmermann, P. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 185.

¹² A. Sobol, *Inteligentne miasta versus zrównoważone miasta*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 320, s. 76-78.

¹³ Zrównoważony rozwój stanowi jedną z zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Ważne w tym kontekście postanowienia zawiera Deklaracja podpisana w Rio de Janeiro, która stanowi m.in., iż „Aby osiągnąć zrównoważony rozwój, ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju i nie może być traktowana oddzielnie od niego”. Zasada ta powinna odgrywać znaczenie przede wszystkim w procesach interpretacji prawa w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej czy ochrony środowiska. Zob. M. Bar, M. Górski, J. Jednoroška *et al.*, *Komentarz do art. 3 ustawy*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 93; J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 57.

¹⁴ Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm).

¹⁵ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 49 i n.

¹⁶ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 279 i n.

Samo pojęcie zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁷ i oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi politycznej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno obecnego, jak i przyszłego pokolenia. W konsekwencji wdrożenie takiego rozwiązania pozwala na współistnienie różnych wartości w środowisku miejskim, tzn. oczekiwań mieszkańców oraz wyzwań w zakresie rozwoju gospodarczym miast¹⁸. Realizacja tych zamierzeń z pewnością nie jest zadaniem łatwym, gdyż miasto ze swej natury stanowi skomplikowany organizm, składający się z uwewnętrznienia wielu systemów, wzajemnie ze sobą powiązanych, co wymaga stworzenia efektywnego modelu interakcji¹⁹. Chodzi więc o uwzględnienie obecnych uwarunkowań i lokalnych potencjałów, które mogą wspomóc rozwój miast, przy tzw. odbiciu i zastosowaniu nowoczesnego podejścia w zarządzaniu miastem²⁰.

2. Sektor transportu a koncepcja *smart administration* i *smart city*

Co ważne, rozwój i systematyzacja podejścia *smart city* doprowadziły do zdefiniowania i określenia konkretnych obszarów, czyli: *smart economy* (gospodarki), *smart mobility* (komunikacji), *smart environment* (środowisko), *smart people* (ludzie), *smart living* (życie) oraz *smart governance* (zarządzenie). Na tym tle warto uwypuklić, że pojęcie *smart mobility* polega na dostępie do nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz tworzeniu zrównoważonych systemów transportowych o charakterze lokalnym, międzymiastowym lub międzynarodowym. Zatem sektor transportu jest jednym z elementów koncepcji *smart city*, ponieważ wraz z rozwojem infrastruktury transportowej przyczynia się do efektywnego i sprawnego funkcjonowania każdego działu gospodarki narodowej, co wpływa na rozwój gospodarczo-społeczny poszczególnych państw, regionów i miast, stanowiąc czynnik intensyfikujący ich rozwój. Uznaje się go również za kluczowy obszar dla zrównoważonego rozwoju z uwagi na korzyści społeczne i gospodarcze. Stąd problematyka zrównoważonego rozwoju jest niezwykle

¹⁷ T. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219.

¹⁸ P. Jać, K. Zapolska, *Wspomagania zarządzania zrównoważonym rozwojem polskich metropolii przy wykorzystaniu narzędzi „miasta inteligentnego”*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, nr 18, s. 237.

¹⁹ R. Nierebiński, M. Fereniec, H. Pawlak, *Skutki społeczno-ekonomiczne. Future Internet*, Gdańsk 2010, s. 152.

²⁰ M. Mazarenat (red.), *Inteligentne miasta*, „Biuletyn Informacyjny Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013” 2012, nr 2, s. 6 i n.

aktualna w kontekście transportu ze względu na zintensyfikowane myślenie o obecnych i przyszłych pokoleniach.

Rozważania na temat transportu są zasadne jeszcze z innej przyczyny²¹. Nie od dziś wiadomo, że transport odgrywa ogromną rolę w rozwoju społecznym i gospodarczym, o czym świadczy choćby utrzymująca się od wielu lat globalna tendencja odnotowująca wzrost popytu na usługi transportowe. Obecnie dostęp do usług transportowych jest właściwie nieograniczony, zaś proces globalizacji i rozwój technologiczny niewątpliwie temu sprzyjają²². Wskazaną zależność obrazuje interesujące zestawienie, zgodnie z którym lata 1990-2013 przyniosły w krajach obecnej Unii Europejskiej wzrost liczby pojazdów o 84 mln, co było wartością nieproporcjonalnie wyższą w porównaniu do wzrostu liczby ludności, który szacowano na poziomie 30 mln. Także w Polsce transport stanowi ważną część gospodarki. Odpowiada on za 10,4% PKB i stwarza miejsca pracy dla około 810 tys. osób, co stanowi 5% ogółu zatrudnionych²³.

3. Pojęcie zrównoważonego transportu

Choć znaczenie transportu, w tym przede wszystkim transportu drogowego, jest trudne do przecenienia, z uwagi choćby na udział w zaspokajaniu potrzeb związanych z przewozem osób i ładunków, to jego stały rozwój nie pozostaje obojętny dla stanu środowiska naturalnego. Drogi są niejednokrotnie określane w piśmiennictwie jako liniowe emitory zanieczyszczeń atmosferycznych, co z kolei wpływa na znaczny wzrost zanieczyszczeń i emisji CO₂²⁴. Próba reakcji na pojawiające się z tego powodu konflikty na linii środowisko przyrodnicze – działalność człowieka jest prowadzona od lat 80. w ramach rozważań nad polityką zrównoważonego rozwoju²⁵. Stanowi także punkt wyjścia dla rozważań na temat zrównoważonego transportu, który w literaturze określa się również jako transport zrównoważony środowiskowo oraz system zrównoważonego

²¹ W literaturze i w prawodawstwie wskazuje się na co najmniej kilka rodzajów transportu, w tym m.in. pocztowy, lotniczy, morski kolejowy czy drogowy. W tym kontekście warto zwrócić uwagę przede wszystkim na ostatni z wymienionych i szczególną rolę transportu publicznego wyróżnionego w jego ramach, z którego może każdy korzystać na równych warunkach, dlatego też w niniejszej pracy autorka skoncentrowała uwagę przede wszystkim na transporcie drogowym. W. Górski, *Prawo transportowe*, Warszawa 1982, s. 33-38.

²² R. Walasek, Ł. Nowakowski, *Wpływ rozwoju transportu drogowego na rozwój klastrów w świetle procesów globalizacyjnych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 251, s. 161.

²³ U. Motowidlak, *Rozwój transportu a paradygmat zrównoważonego rozwoju*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 337, s. 147.

²⁴ Zob. M. Kistowski, *Przegląd wybranych podejść metodycznych w zakresie analizy wpływu człowieka na środowisko przyrodnicze*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2003, nr XVII, s. 60-70.

²⁵ J. Gadziński, *Rozwój transportu drogowego jako zagrożenie dla środowiska przyrodniczego – przykład aglomeracji poznańskiej*, „Journal of Ecology and Health” 2011, Vol. 15, No. 4, s. 166, <http://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-article-BAR8-0014-0046> [dostęp: 1.07.2020].

transportu. Pojęcia te mają podobne znaczenie, dlatego w ogólnym rozumieniu można wskazać, że zrównoważony transport jawi się jako taki, który dąży do zachowania właściwej równowagi, obecnie i w przyszłości, pomiędzy odpowiednią jakością środowiska przyrodniczego, ekonomiczną racjonalnością działalności transportowej oraz potrzebami i dążeniami społeczeństwa²⁶.

Idea zrównoważonego transportu jest odpowiedzią na niepowodzenia polityki transportowej z drugiej połowy XX wieku. Z kolei sama koncepcja stanowi podstawę wielu działań organów Unii Europejskiej. W tym miejscu warto wspomnieć o tzw. Białej księdze z dnia 28 marca 2011 r., w której zapowiedziano utworzenie jednolitego europejskiego obszaru transportu z jednoczesnym zapewnieniem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, co w konsekwencji ma służyć wspieraniu skutecznej, ekologicznej i konkurencyjnej gospodarki²⁷. Trzeba pamiętać, że założenia w zakresie zrównoważonego transportu są przyjmowane zarówno na poziomie unijnym, jak i narodowym, w tym również na poziomie lokalnym²⁸. Dzięki temu, że idea zrównoważonego rozwoju należy do jednej z ważniejszych w Unii Europejskiej, działania podejmowane w myśl tej koncepcji powinny przyczynić się do zmniejszania różnic w poziomach rozwoju regionalnego UE, co ma zapewnić przyszłym pokoleniom możliwość korzystania z zasobów, szczególnie naturalnych, na poziomie co najmniej równym obecnym możliwościom korzystania z ich walorów.

Analizując szczegółowo pojęcie zrównoważonego transportu, warto mieć na uwadze transport uwzględniający dostępność usług transportowych, zgodny z wymogami bezpieczeństwa zdrowotnego oraz ekologicznego, z jednoczesnym uwzględnieniem zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej, z wykorzystaniem przestrzeni gruntów czy koniecznością ograniczenia hałasu. Zrównoważony transport ma na celu podnoszenie poziomu życia i bezpieczeństwa, preferencję dla komunikacji zbiorowej, uwzględnienie potrzeb pieszych uczestników ruchu, a także promowanie roli społeczeństwa obywatelskiego²⁹. Zgodnie z tym założeniem transport nie powinien zagrażać zdrowiu ludzkiemu oraz ekosystemowi³⁰. Służy to osiągnięciu zarówno celów ekonomiczno-społecznych, jak

²⁶ Szerzej: *ibidem*.

²⁷ Szerzej: Biała Księga Transportu, <http://www.dolinalogistyczna.net/wp-content/uploads/2017/09/BIA%C5%81A-KSI%C4%98GA-TRANSPORTU.pdf> [dostęp: 1.07.2020].

²⁸ Zob. np. Strategia zrównoważonego transportu EOF, https://www.elblag.eu/images/stories/10_eof/dokumenty/Strategia_zrownowazonego_transportu_EOF.pdf [dostęp: 1.07.2020]; D. Miłaszewicz, B. Ostapowicz, *Warunki zrównoważonego transportu w świetle dokumentów UE*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzenia” 2011, s. 103-118.

²⁹ *Assessment & Decision Making for Sustainable Transport. European Conference of Ministers of Transport*, OECD 2004, s. 17; <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/04assessment.pdf> [dostęp: 1.05.2021]; B. Bartniczak, *Zrównoważony transport na poziomie regionalnym jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 143, s. 11-12.

³⁰ Szerzej: P. Brzustewicz, *Zrównoważone rozwiązania w transporcie miejskim – kierunki rozwoju*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 2012, z. 413, s. 86-87.

i związanych z wykorzystaniem i ochroną środowiska naturalnego. W przeciwieństwie do tego niezrównoważony transport pochłania ogromne ilości energii, powoduje zanieczyszczenie środowiska, a zwiększenie nakładów nie poprawia sytuacji materialnej konkretnych grup społecznych i ekonomicznych³¹.

Z uwagi na treść pojęcia zrównoważonego transportu należy uznać za zasadne jego definiowanie pod kątem występowania trzech powiązanych ze sobą czynników: środowiskowych (ekologicznych), społecznych i ekonomicznych (gospodarczych). Determinanty środowiskowe są związane z minimalizacją wpływu transportu na środowisko oraz przeciwdziałaniem negatywnym skutkom środowiskowym. Wymiar społeczny odnosi się nie tylko do maksymalizacji bezpieczeństwa, dotyczącego stosunkowo niższej liczby wypadków komunikacyjnych. Jest także ukierunkowany na zapewnienie mobilności, płynności oraz dostępności. Czynniki ekonomiczne są związane z jednej strony z kosztem zakupu biletu komunikacji publicznej, z drugiej strony dotyczą konkurencyjności tego sektora oraz warunków pracy w transporcie³².

Jak wynika z powyższego, zrównoważony transport dba o zaspokojenie potrzeb współczesnego pokolenia w zakresie mobilności, gwarantuje poprawę jakości życia mieszkańców i wybiega w przyszłość, mając na uwadze kolejne pokolenia, co doskonale koresponduje z koncepcją *smart administration*. Co więcej, transport ten nie zagraża ludzkiemu zdrowiu i ekosystemowi poprzez m.in. efektywne wykorzystywanie zasobów odnawialnych i nieodnawialnych, wypełnienie norm emisji substancji szkodliwych i hałasu. Jest także przystępny cenowo i wspiera konkurencyjność regionów i całej gospodarki³³.

4. Zrównoważony transport – analiza szczegółowa i kierunki rozwoju

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy wskazać na szczegółowe obszary działań władz publicznych, które powinny być ukierunkowane przede wszystkim na: ograniczenie zanieczyszczeń, spalin i ruchu samochodowego, minimalizację hałasu, rozwój transportu publicznego poprzez tworzenie efektywnej komunikacji publicznej, korzystnej ekonomicznie i środowiskowo, a także zapewnienie maksymalnego bezpieczeństwa w transporcie czy promowanie alternatywnych form służących przemieszczaniu się mieszkańców.

³¹ D. Miłaszewicz, B. Ostapowicz, *op. cit.*, s. 115.

³² B. Bartniczak, *op. cit.*, s. 18; T. Borys, *Pomiar zrównoważonego rozwoju transportu*, [w:] D. Kielczewski, B. Dobrzyńska (red.), *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2009, s. 174; U. Motowidlak, *op. cit.*, s. 141-142; D. Miłaszewicz, B. Ostapowicz, *op. cit.*, s. 108.

³³ P. Brzustewicz, *op. cit.*, s. 87.

W pierwszej kolejności należy zasygnalizować kwestie komunikacji samochodowej, która jest problematycznym i złożonym zagadnieniem³⁴. Z jednej strony nie można pominąć faktu, że komunikacja indywidualna przynosi wiele korzyści jej użytkownikom. Pozwala na swobodne poruszanie się, umożliwiając wygodne dotarcie do różnych miejsc. Zapewnia także sprawną organizację życia rodzinnego i zawodowego. To właśnie z tego powodu stanowi ona zasadniczy czynnik kształtujący układ przestrzenny oraz funkcjonowanie miast i mobilności ich mieszkańców. Świadczą o tym obiektywne dane, które pokazują, że w 2015 r. wskaźnik zmotoryzowania w naszym kraju był znacznie wyższy niż w całej Unii Europejskiej. Wynosił on 546 samochodów na 1000 osób, podczas gdy w całej Unii kształtował się on na poziomie 497 samochodów na 1000 osób. Wśród największych miast Polski, tzn. w takich, w których liczba mieszkańców przekracza 200 tys., najwyższy wskaźnik dotyczył Warszawy, Katowic, Poznania i Wrocławia. Dodatkowo prognozy na lata kolejne nie są optymistyczne, gdyż szacuje się wzrost tego zapotrzebowania³⁵. Z drugiej strony należy wskazać na powstające z tego powodu utrudnienia drogowe związane ze znaczną liczbą pojazdów poruszających się po drogach, co oczywiście wydłuża czas przejazdu, a także zwiększa ryzyko powstania niebezpiecznych zdarzeń drogowych. Natężony ruch samochodowy powoduje też zwiększony napływ do powietrza szkodliwych substancji, takich jak: tlenki węgla, tlenki azotu, sadze, węglowodory czy metale ciężkie³⁶.

Problemy związane z mobilnością w miastach budzą rosnący niepokój u mieszkańców. Wśród obywateli UE dziewięciu na dziesięciu uważa, że sytuacja na drogach w ich miastach wymaga podjęcia działań w celu modyfikacji wzorców mobilności. Z tego też powodu jednym z podstawowych celów funkcjonowania europejskiego systemu transportowego stanowi ograniczenie o 50% liczby samochodów o napędzie spalinowym w ruchu miejskim do roku 2030. Z kolei całkowita ich eliminacja z transportu w miastach powinna nastąpić do 2050³⁷. Na tym tle warto jednak zasygnalizować, że zmiana struktury pojazdów w ruchu miejskim, zmierzająca do całkowitego zastąpienia pojazdów z silnikami spalinowymi pojazdami o napędzie niekonwencjonalnym, wydaje się zadaniem

³⁴ Refleksje na temat zrównoważonego transportu, w tym przede wszystkim społecznych kosztów rozpowszechnienia komunikacji samochodowej, przedstawił w swoim wystąpieniu w trakcie obrad konferencyjnych dr M. Zathy w referacie „Miasta Przyszłości i zrównoważone finansowanie”. Referat został wygłoszony w dniu 29 listopada 2019 r. w ramach konferencji naukowej „Smart Administration – Polish and German Approach”.

³⁵ B. Pawłowska, *Transport jako element indywidualnego miasta*. „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 475, s. 230.

³⁶ M. Bojanowska, *Zanieczyszczenia motoryzacyjne w środowisku*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2011, nr 10, s. 77.

³⁷ B. Miłaszewicz, J. Rut, *Zrównoważony rozwój transportu miejskiego – szanse i ograniczenia*, https://www.researchgate.net/publication/298032623Zrownowazony_rozwoj_transportu_miejskiego-szanse_i_ograniczenia [dostęp: 10.07.2020], s. 7503.

problematicznym³⁸. Wyniki analiz wskazują, że w miastach, w których funkcjonują systemy transportu szynowego, uzasadnione jest utrzymywanie średniego udziału samochodów osobowych w ruchu na poziomie 35-40%, z jednoczesnym wprowadzeniem różnicowań w zależności od strefy miasta i występującej tam gęstości zabudowy. W przypadku miast mniejszych, w których transport publiczny zapewnia komunikacja autobusowa, racjonalne jest dążenie do utrzymania podziału zadań w zakresie transportu na poziomie 50/50, przy równoległym podejmowaniu aktywnych działań w kierunku promocji ruchu pieszego i rowerowego³⁹.

Co więcej, zrównoważony transport wymaga podejmowania starań na rzecz minimalizacji hałasu. Obowiązujące w Polsce dopuszczalne poziomy hałasu drogowego są określone w rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 2007 r. Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁴⁰. Normy te zostały ustalone w załączniku do niniejszego rozporządzenia. Dopuszczalny poziom hałasu emitowany przez transport drogowy różni się w zależności od pory dnia i położenia miejsca. Nocą wskaźnik ten wynosi 45 dB, w okolicach uzdrowisk oraz terenów szpitalnych poza miastami, i do 60 dB w przypadku terenów śródmiejskich w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Natomiast w ciągu dnia nie może on przekraczać 50 dB w sąsiedztwie uzdrowisk i obszarów szpitalnych poza miastami, zaś 68 dB na terenach śródmiejskich w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Natężenie hałasu obrazują badania przeprowadzone w latach 2015-2017. Pierwsze z nich zostało wykonane w 2015 r. na zlecenie Parlamentu Europejskiego i wskazuje, iż niezadowolone z poziomu hałasu zgłasza więcej osób, aniżeli jest narażonych na hałas ponadnormatywny. Najwięcej zastrzeżeń w tym zakresie zgłaszali mieszkańcy Krakowa i Warszawy. Z kolei dane płynące z analizy map akustycznych z 2017 r. wyraźnie pokazują, że na najwyższy poziom hałasu drogowego najmocniej narażeni są mieszkańcy Białegostoku, Krakowa i Warszawy⁴¹.

Idąc dalej, warto wskazać, że w literaturze akcentuje się różne rozwiązania służące tworzeniu zrównoważonego transportu. Są one z całą pewnością związane z postępem odnotowanym w obszarze technologii środków transportu, co może dotyczyć samego pojazdu, jego silnika oraz technologii produkcji paliwa, w tym zmniejszenia emisji CO₂⁴². Coraz częściej mówi się także o tzw. strefowaniu ruchu, polegającym na utrzymywaniu mniejszego udziału samochodów osobowych i ciężarowych w centrum

³⁸ *Ibidem*, s. 7504.

³⁹ A. Brzeziński, M. Rezwow, *Zrównoważony transport – ekologiczne rozwiązania transportowe*, s. 6-9, http://www.transeko.pl/publik/Ekorozwoj_czesc%20transportowa%20A%20Z.pdf [dostęp: 10.07.2020].

⁴⁰ T. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 112.

⁴¹ R. Korneć, *System transportu miejskiego wobec zrównoważonego rozwoju*, „Studia Miejskie” 2018, t. 30, s. 75, http://www.studiamiejskie.uni.opole.pl/wp-content/uploads/2018/11/S_Miejskie_30_2018-Kornec.pdf [dostęp: 5.07.2020].

⁴² P. Brzustewicz, *op. cit.*, s. 90-91.

miasta, a większego na obszarach znacznie oddalonych od centrum, w których trudniej zorganizować efektywny transport zbiorowy⁴³. W tym miejscu na przykładzie Wrocławia warto odnotować koncepcję zmierzającą do zupełnego wyłączenia centrum miasta z ruchu samochodowego. Pytanie o treści: „Czy jesteś za ochroną historycznego centrum Wrocławia poprzez stopniowe ograniczanie ruchu samochodowego w centrum, czyli na obszarze Parku Kulturowego «Stare Miasto»?”, było przedmiotem referendum lokalnego w dniu 6 września 2015 r. W wyniku tego głosowania aż 67,5% mieszkańców odpowiedziało twierdząco. Jednak z uwagi na niską frekwencję wyniki tego referendum nie były wiążące dla władz miasta⁴⁴.

Wyłączenie pewnych obszarów z ruchu samochodowego czy też skuteczna walka z ograniczeniem emisji szkodliwych substancji nie jest w praktyce możliwa bez funkcjonalnie prosperującej komunikacji publicznej, którą co do zasady tworzą transport: autobusowy, tramwajowy, kolejowy, trolejbusowy oraz metro (w Polsce w Warszawie). W stosunku do samochodów osobowych ma ona dwie niewątpliwe zalety w postaci zmniejszenia poziomu zakorkowania ulic oraz minimalizacji negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Dlatego należy dążyć do tworzenia zrównoważonego transportu miejskiego, o wysokim poziomie bezpieczeństwa, proekologicznego i efektywnego energetycznie w odpowiednie środki transportu. Takie rozwiązanie jest zgodne z racjonalnym działaniem, gdyż jak wskazują przewidywania, w przyszłości ponad 70% ludności Ziemi mieszkać będzie na obszarach zurbanizowanych. W związku z tym proklamowanie transportu publicznego nie może dziwić, gdyż przykładowo autobus pięć razy mniej zanieczyszcza atmosferę, zużywa trzykrotnie mniej energii w przeliczeniu na jednego pasażera oraz dwadzieścia razy mniejszej powierzchni drogowej w porównaniu z transportem indywidualnym⁴⁵.

Z tego powodu rozwiązania w zakresie transportu publicznego muszą być niezawodne, nowoczesne i proekologiczne, a nadto ułatwiać jego funkcjonowanie w postaci choćby wydzielonych celowo pasów ruchu czy też stosowania priorytetów w zakresie sygnalizacji świetlnej. Spore ułatwienie dla pasażerów, z pewnością będące zarazem zachętą do korzystania z tej komunikacji, stanowi koordynowanie rozkładów jazdy pomiędzy różnymi rodzajami transportu. Ważne jest też stymulowanie koncentracji miejsc zamieszkania, pracy i usług w obszarach dobrze obsłużonych transportem publicznym w celu ograniczenia potrzeb podróżowania na większe odległości. Z kolei poprawie

⁴³ Por. A. Brzeziński, *Strefowanie ruchu – droga do poprawy jakości życia w Warszawie*, s. 10, <http://www.transeko.pl/publik/Strefowanie%20ruchu.pdf> [dostęp: 10.07.2020].

⁴⁴ *Referendum lokalne 2015*, <https://bip.um.wroc.pl/artukul/716/18992/referendum-lokalne-2015> [dostęp: 10.07.2020].

⁴⁵ J. Sołtysiek, *Podstawy logistyki miejskiej*, Katowice 2007.

stanu bezpieczeństwa i komfortu jednostki służy budowa specjalnych platform przystankowych dostosowanych do wysokości podłogi pojazdu, wiat czy zadaszeń⁴⁶.

Sensowną alternatywą dla transportu publicznego może być tworzenie i udoskonalanie wypożyczalni rowerów miejskich czy hulajnóg elektrycznych. Coraz szersze uznanie zyskuje także koncepcja tzw. *car-sharing-u*. Są to miejskie i publiczne systemy krótkoterminowego wypożyczania samochodów, które funkcjonują w Polsce od 2015 r. i zostały jako pierwsze wprowadzone w Warszawie i we Wrocławiu. Z czasem wprowadzono je także w innych miastach, a w świadczenie tego typu usług zostały zaangażowane również podmioty prywatne, czego przykładem może być Traficar, działający na terenie Krakowa⁴⁷.

Ponadto nie można zapomnieć, że strategicznym celem w zakresie kształtowania polityki transportowej jest zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego. Realizacja tych zamierzeń nie może się obyć bez tworzenia również spójnego, zrównoważonego oraz przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego, obejmującego swym obszarem nie tylko transport lokalny, ale też krajowy i globalny. Działania, które mają wspomóc realizację tych celów, są w pierwszej kolejności ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, budowę wzajemnie powiązanej sieci transportowej czy też poprawę sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym. Konieczność podjęcia zaprezentowanych działań wynika z dokumentów strategicznych, w tym przede wszystkim ze Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.⁴⁸

5. Zrównoważony transport w kontekście aksjologii prawa administracyjnego

Rozważania na temat zrównoważonego transportu są zasadne także z aksjologicznego punktu widzenia. Chodzi więc o wskazanie wartości, które uzasadniają podejmowanie działań na rzecz tego transportu. Takie ujęcie doskonale komponuje się w rozważania nad aksjologiczną perspektywą prawa administracyjnego, często wynikającą z norm prawa konstytucyjnego, którego szczegółowe wyliczenie jest niezwykle skomplikowane⁴⁹. Pojęcie wartości stało się słowem-kluczem, służącym interpretacji współczesnej

⁴⁶ Szerzej: P. Brzustewicz, *op. cit.*, s. 92; A. Brzeziński, M. Rezwow, *op. cit.*, s. 6.

⁴⁷ P. Korneć, *op. cit.*, s. 79.

⁴⁸ *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/projekt-strategii-zrownowazonego-rozwoju-transportu-do-2030-roku2> [dostęp: 10.07.2020].

⁴⁹ J. Zimmermann, *Wartości*, [w:] *idem* (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 16; R. Kusiak-Winter, *Aksjologia w świetle konstytucjonalizacji prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 73-74.

rzeczywistości, zaś współcześnie organy administracji publicznej mają na celu realizację wielu wartości, tak ważnych nie tylko na etapie wykonywania i stosowania prawa⁵⁰.

Prowadzone w tym miejscu rozważania mają na celu sygnalizację wielowątkowego charakteru podjętego zagadnienia i tym samym pewnej trudności w wyodrębnieniu wartości zrównoważonego transportu. Stąd w pewnym uproszczeniu można wskazać na następujące wartości: zrównoważony rozwój, bezpieczeństwo, powszechność, skuteczność i racjonalność.

Zrównoważony rozwój jest nie tylko zasadą, stanowiącą podstawę funkcjonowania prawa ochrony środowiska czy prawa i zagospodarowania przestrzennego, ale przede wszystkim może być uznany także za wartość samą w sobie. Takie ujęcie jest prezentowane w zakresie prawa ochrony środowiska, w którym m.in. zrównoważony rozwój i bezpieczeństwo ekologiczne wyróżnia się jako istotne wartości tego prawa⁵¹. To właśnie w kontekście pierwszej z wymienionych (tj. zrównoważonego rozwoju) podkreśla się jej uznanie za najważniejszą i jednocześnie najliczniej reprezentowaną wartością o charakterze uniwersalnym⁵². Stanowi też podstawę rozważań nad zrównoważonym transportem, o czym była mowa we wcześniejszej części opracowania. Dodatkowo jej znaczenie trudno przecenić w zakresie aksjologicznych rozważań nad ochroną krajobrazu⁵³, a właśnie dbałość o krajobraz miejski stoi u podstaw budowy inteligentnego i zrównoważonego miasta⁵⁴.

Wartości takie jak bezpieczeństwo i powszechność stanowią o istocie zrównoważonego transportu. Pierwsza wartość jest szczególnie istotna z punktu widzenia bezpieczeństwa osobistego. Definiowana jako wolność od niebezpieczeństw stanowi doktrynalnie uznaną wartość w prawie transportu drogowego i jest ściśle powiązana z dobrem jednostki i jego ochroną⁵⁵. Z kolei powszechność wiąże się z możliwością jego użytkowania co do zasady przez każdego człowieka, oczywiście z zastrzeżeniem uprzedniego spełnienia określonych warunków, np. zakupu biletu.

Bez wątpienia działania podejmowane w zakresie zrównoważonego transportu muszą być skuteczne i racjonalne. Skuteczność można rozumieć jako zdolność podmiotu

⁵⁰ A. Szadok-Bratuń, *Krótkie rozważania o aksjologii, wartościach i antywartościach*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 42; I. Niżnik-Dobosz, *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia...*, t. 1, s. 122-124.

⁵¹ Z. Bukowski, *Aksjologiczne podstawy stanowienia prawa ochrony środowiska*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia...*, t. 2, Warszawa 2017, s. 236-237.

⁵² P. Korzeniowski, *Idea uniwersalnych wartości w prawie ochrony środowiska*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia...*, t. 2, s. 252.

⁵³ M. Tabernacka, *Uniwersalny i demokratyczny wymiar aksjologii ochrony i kształtowaniu krajobrazu*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia...*, t. 2, s. 331.

⁵⁴ A. Sobol, *op. cit.*, s. 76.

⁵⁵ D. Tyrawa, *Wartości szczególnie chronione w prawie transportu drogowego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia...*, t. 2, s. 789-790.

osiągnięcia określonego celu⁵⁶. W omawianym zakresie chodzi więc nie tylko o efektywne zarządzanie środkami publicznymi, ale też realizowanie przedsięwzięć, które najskuteczniej doprowadzą do uzyskania konkretnych rezultatów, tj. zmniejszenia wydzielania spalin przez transport samochodowy czy zwiększenia udziału transportu publicznego w zaspokajaniu potrzeb transportowych mieszkańców. Racjonalność jest definiowana jako podążanie zgodnie z nowoczesnością, działanie w sposób przemyślany, logiczny i efektywny⁵⁷. Takie cechy powinny odznaczać nie tylko transport publiczny, ale także podejmowane działania na rzecz budowania spójnego systemu transportu.

6. Refleksje końcowe

Zrównoważony transport stanowi jeden z najważniejszych elementów *smart city*, a tym samym jest powiązany z koncepcją *smart administration*. Myślenie w zakresie zrównoważonego transportu jest ukierunkowane na przyszłe pokolenia⁵⁸. Chodzi o promowanie idei efektywnej komunikacji, korzystnej pod względem ekonomicznym i ekologicznym, co wymaga koordynacji działań na poziomie ponadnarodowym i narodowym, w tym lokalnym. Rozważania nad zrównoważonym transportem są zasadne z punktu widzenia aksjologii prawa administracyjnego pod kątem reprezentowania wartości, jakimi są zrównoważony rozwój, bezpieczeństwo, powszechność, racjonalność i skuteczność.

Zwrócenie uwagi na rozwój miast w kontekście współczesnej administracji, zwłaszcza samorządowej, jest zasadne ze względu choćby na presję wywieraną na lokalne władze w celu świadczenia usług publicznych, z coraz większym zastosowaniem, a wręcz zdominowaniem przez nowe technologie⁵⁹. Są one szeroko stosowane także w transporcie. Tytułem przykładu można wskazać na inteligentne systemy transportowe, które tworzą zbiór różnorodnych technologii (tj. telekomunikacyjnych, informatycznych, automatycznych i pomiarowych), a także technik zarządzania stosowanych w transporcie w celu ochrony życia uczestników ruchu, zwiększenia efektywności systemu transportowego, jak również ochrony zasobów środowiska naturalnego (zmniejszając emisję zanieczyszczeń). Mowa o zaawansowanych aplikacjach, które służą świadczeniu innowacyjnych usług powiązanych z różnymi rodzajami transportu, zarządzaniem ruchem oraz zarządzaniem mobilnością. Stanowią one zatem połączenie m.in. telekomunikacji

⁵⁶ M. Maciejewski, *Skuteczność jako wartość prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia...*, t. 1, s. 161.

⁵⁷ Por. K. Właźlak, *Racjonalność jako wartość prawa miejscowego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia...*, t. 1, s. 541 i n.

⁵⁸ D. Kielczewski, *Zrównoważony rozwój – istota, interpretacje, związek ze społeczeństwem wiedzy*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2010, s. 15-20.

⁵⁹ A. Chrisidu-Budnik, *op. cit.*, s. 101.

i technologii informatycznych z inżynierią transportu, umożliwiając planowanie, projektowanie, obsługę, utrzymywanie czy też zarządzanie systemami transportu⁶⁰.

Wykorzystanie systemów informatycznych w transporcie opartych na nowych technologiach doskonale łączy się z koncepcją *smart administration*, a także zrównoważonego transportu, który powinien odznaczać się nowoczesnością i innowacyjnością. Stąd nowoczesne technologie silnie wpływają na rozwój transportu, stanowiąc tym samym element koncepcji zrównoważonego rozwoju. Tym bardziej że właściwie wykorzystane mogą przyczynić się do zmniejszenia zanieczyszczenia czy nawet degradacji środowiska, powodując tym samym usprawnienie kwestii organizacyjnych i ekonomicznych⁶¹.

Literatura

- Bar M., Górski M., Jendrońska J. *et al.*, *Komentarz do art. 3 ustawy*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Bartniczak B., *Zrównoważony transport na poziomie regionalnym jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego*, „*Studia Ekonomiczne*” 2013, nr 143.
- Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Bojanowska M., *Zanieczyszczenia motoryzacyjne w środowisku*, „*Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe*” 2011, nr 10.
- Borys T., *Pomiar zrównoważonego rozwoju transportu*, [w:] D. Kielczewski, B. Dobrzyńska (red.), *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2009.
- Brzeziński A., *Strefowanie ruchu – droga do poprawy jakości życia w Warszawie*, <http://www.transeko.pl/publik/Strefowanie%20ruchu.pdf>
- Brzeziński A., Rezwow M., *Zrównoważony transport – ekologiczne rozwiązania transportowe*, http://www.transeko.pl/publik/Ekorozwoj_czesc%20transportowa%20A%20Z.pdf
- Brzustewicz P., *Zrównoważone rozwiązania w transporcie miejskim – kierunki rozwoju*, „*Acta Universitatis Nicolai Copernici*” 2012, z. 413.
- Bukowski Z., *Aksjologiczne podstawy stanowienia prawa ochrony środowiska*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2017.
- Chrisidu-Budnik A., *Od biurokracji do New Public governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019.

⁶⁰ E.J. Tomaszewska, *Inteligentne systemy transportowe w miastach wojewódzkich Polski Wschodniej*, „*Przedsiębiorczość i Zarządzanie*” 2016, t. XVII, z. 7, cz. III, s. 72.

⁶¹ Por. E. Płaczek, *Zrównoważony rozwój – nowym wyzwaniem dla współczesnych operatorów logistycznych*, „*Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej*” 2012, z. 84, s. 80-89.

- Gadziński J., *Rozwój transportu drogowego jako zagrożenie dla środowiska przyrodniczego – przykład aglomeracji poznańskiej*, „Journal of Ecology and Health” 2011, Vol. 15, No. 4, <http://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-article-BAR8-0014-0046>
- Hensel P., *Sektor publiczny – specyfika i metody zarządzania*, [w:] B. Glinka, M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 2012.
- Górski W., *Prawo transportowe*, Warszawa 1982.
- Jać P., Zapolska K., *Wspomagania zarządzania zrównoważonym rozwojem polskich metropolii przy wykorzystaniu narzędzi „miasta inteligentnego”*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, nr 18.
- Kamiński A., Kamiński B., *Potrzeba inteligentnego państwa-zdolność państwa do działania strategicznego*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Kielczewski D., *Zrównoważony rozwój – istota, interpretacje, związek ze społeczeństwem wiedzy*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2010.
- Kistowski M., *Przegląd wybranych podejść metodycznych w zakresie analizy oceny wpływu człowieka na środowisko przyrodnicze*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2003, nr XVII.
- Kociatkiewicz J., *Nowe technologie w organizacjach*, [w:] B. Glinka, M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 2016.
- Korneć R., *System transportu miejskiego wobec zrównoważonego rozwoju*, „Studia Miejskie” 2018, t. 30.
- Korzeniowski P., *Idea uniwersalnych wartości w prawie ochrony środowiska*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2017.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Kościuk D.J., Modrzejewski A.K., *Nowe technologie w działaniu administracji-korzyści wynikające z ich wykorzystania*, [w:] J. Zimmermann, P. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
- Kusiak-Winter R., *Aksjologia w świetle konstytucjonalizacji prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Maciejewski M., *Skuteczność jako wartość prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Mazarenat M. (red.), *Inteligentne miasta*, „Biuletyn Informacyjny Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013”, 2012, nr 2.
- Miłaszewicz B., Rut J., *Zrównoważony rozwój transportu miejskiego – szanse i ograniczenia*, https://www.researchgate.net/publication/298032623_Zrownowazony_rozwoj_transportu_miejskiego_-_szanse_i_ograniczenia

- Miłaszewicz D., Ostapowicz B., *Warunki zrównoważonego transportu w świetle dokumentów UE*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011.
- Motowidlak U., *Rozwój transportu a paradygmat zrównoważonego rozwoju*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 337.
- Nierebiński R., Ferenc M., Pawlak H., *Skutki społeczno-ekonomiczne. Future Internet*, Gdańsk 2010.
- Niżnik-Dobosz I., *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Pawłowska B., *Transport jako element indywidualnego miasta*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 475.
- Piaseczny J., *Gmina jako organizacja-zarządzanie gminą*, [w:] B. Glinka, M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 2016.
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Płaczek E., *Zrównoważony rozwój – nowym wyzwaniem dla współczesnych operatorów logistycznych 2012*, „Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej” 2012, z. 84.
- Půček M., Ochraňa F., *Smart Administration. Cohesion Policy*, Praha 2009.
- Skica T., *Zarządzanie wiedzą w samorządzie terytorialnym jako komponent public governance*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Sobol A., *Inteligentne miasta versus zrównoważone miasta*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 320.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005.
- Stobińska K., *Zarządzanie wiedzą w organizacji-bariery organizacyjnego uczenia się*, [w:] H. Król (red.), *Ewolucja zarządzania organizacjami na przełomie wieków*, Warszawa 2006.
- Szadok-Bratuń A., *Krótkie rozważania o aksjologii, wartościach i antywartościach*, [w:] A. Błaś, *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Szołtysek J., *Podstawy logistyki miejskiej*, Katowice 2007.
- Śliwa K., *O organizacjach inteligentnych i rozwiązywaniu złożonych problemów zarządzania nimi*, Warszawa 2001.
- Tabernacka M., *Uniwersalny i demokratyczny wymiar aksjologii ochrony i kształtowaniu krajobrazu*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2017.
- Tomaszewska A.J., *Inteligentne systemy transportowe w miastach wojewódzkich Polski Wschodniej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. XVII, cz. 7, cz. III.

- Tyrawa D., *Wartości szczególnie chronione w prawie transportu drogowego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2017.
- Walasek R., Nowakowski Ł., *Wpływ rozwoju transportu drogowego na rozwój klastrów w świetle procesów globalizacyjnych*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 251.
- Wierzbicki T., *Systemy informatyczne zarządzania*, Warszawa 1985.
- Właźlak K., *Racjonalność jako wartość prawa miejscowego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Wartości*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Blockchain: możliwości i wyzwania dla sektora publicznego

Blockchain in the public sector: possibilities and challenges

STRESZCZENIE: Technologia stojąca za kryptowalutami dziś jest przedmiotem szerokiego zainteresowania. *Blockchain* jest postrzegany jako przełomowa innowacja o szerokim zakresie zastosowań. Obecnie nie tylko instytucje finansowe czy przedsiębiorstwa, ale i rządy państw zaczynają dostrzegać możliwe zastosowania *blockchain* oraz jego wpływ na zmianę systemu świadczenia usług publicznych przez administrację. Celem rozdziału jest przedstawienie mechanizmu działania technologii rozproszonego rejestru *blockchain*. Przeanalizowano zalety technologii z punktu widzenia jakości świadczeń publicznych, przytoczono przykłady projektów pilotażowych z wykorzystaniem *blockchain*, a także zidentyfikowano wyzwania dla sektora publicznego.

SŁOWA KLUCZOWE: *blockchain*, technologia rozproszonego rejestru, kryptowaluta, e-administracja, sektor publiczny

ABSTRACT: A technology which stands behind cryptocurrencies is of wide interest nowadays. Blockchain is seen as a breakthrough innovation with a wide range of applications. Currently, not only financial institutions and companies, but also governments are noticing the advantages of blockchain and the impact it may have on the system of public services provided by e-government. The aim of the paper is to present the mechanism of operation of the blockchain as a type of distributed ledger technology, analyze the advantages of the technology in terms of high-quality public services, discuss the examples of blockchain pilot projects, and identify possible challenges it may cause for the public sector.

KEYWORDS: blockchain, distributed ledger technology, cryptocurrency, e-government, public sector

1. Uwagi wprowadzające

Technologia leżąca u podstaw kryptowalut w kolejnej dekadzie może całkowicie odmienić gospodarkę i społeczeństwo. W wyniku ankiety Światowego Forum Ekonomicznego do 2027 r. prognozowane jest ulokowanie 10% krajowego produktu brutto w skali globalnej na technologii *blockchain*¹.

Blockchain to obecnie jeden z najważniejszych trendów technologicznych i zdecydowanie największa innowacja w gospodarce cyfrowej. Nazywany jest też drugą

¹ Deep Shift Technology Tipping Points and Societal Impact, Survey Report 2015, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC15_Technological_Tipping_Points_report_2015.pdf [dostęp: 24.08.2020].

generacją Internetu². Internet służy jednak tylko do przekazywania informacji, nie można za pośrednictwem jego protokołów przechowywać czy przekazywać wartości. Rewolucja *blockchain* polega na przejściu od „Internetu rzeczy” do „Internetu wartości”³.

W swojej istocie *blockchain* nie jest całkowicie nową technologią⁴, ale stanowi połączenie kilku technologicznych koncepcji, które stają się nowym i skutecznym narzędziem wspierającym funkcjonowanie współczesnego cyfrowego państwa⁵. Technologia *blockchain* ma ogromny potencjał zastosowania w biznesie, sektorze finansowym, systemie opieki zdrowotnej, sektorze komunikacji, sektorze energetycznym, logistyce, w zarządzaniu prawami autorskimi oraz w sektorze publicznym. W ślad za rozwiązaniami komercyjnymi rządy wielu państw zaczęły dostrzegać możliwości i korzyści płynące z wdrożenia rozwiązań opartych na technologii rozproszonego rejestru.

Celem niniejszej publikacji jest analiza możliwości i wyzwań w zakresie wykorzystania technologii mechanizmu *blockchain* w administracji publicznej.

2. Koncepcja technologii *blockchain*

Przełomowym wydarzeniem dla cyfrowego świata było rozesłanie przez Internet w dniu 31.10.2008 r. białej książki „Bitcoin – A Peer-to Peer Electronic Cash System”⁶. Anonimowy autor (lub grupa autorów) artykułu, występując pod pseudonimem Satoshi Nakamoto, przedstawił założenia pierwszej kryptowaluty bitcoin oraz mechanizm działania technologii *blockchain* (dosłownie „łańcuch bloków”). Przedstawiona koncepcja umożliwia elektroniczny system pieniężny oparty na zdecentralizowanej sieci *peer-to-peer* (połączenia pomiędzy pojedynczymi użytkownikami), działającej przy wykorzystaniu technologii *blockchain* bez konieczności posiadania jednostki kontrolującej transakcje. Zaufanie nie opiera się tu na pośrednikach, lecz na kryptografii, współpracy i inteligentnym kodowaniu⁷. Zdecentralizowana sieć *peer-to-peer* dopuszcza dokonanie bezpośrednich transakcji finansowych pomiędzy uczestnikami bez potrzeby korzystania

² D. Tapscott, *Getting serious about blockchain*, <https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/getting-serious-about-blockchain> [dostęp: 24.08.2020].

³ M. Kowalczyk, *Cyfrowe państwo*, Warszawa 2019, s. 73; D. Tapscott, A. Tapscott, *Blockchain rewolucja*, przeł. P. Zagórska et al., Warszawa 2019, s. 19.

⁴ W 1982 r. D. Chaum opracował i opublikował swój koncept na anonimowe przelewy *Blind Signatures for Untraceable Payments*. Pomysł zastosowania kryptograficznie zabezpieczonej sieci bloków transakcyjnych został opisany w 1991 r. przez S. Habera i W. Scotta. Zob. D. Szostek, *IBAC – samoregulacja kodów czy kontrola uprzednia*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, D. Szostek (red.), *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe*, Warszawa 2019, s. 39.

⁵ M. Kowalczyk, *op. cit.*, s. 177.

⁶ S. Nakamoto, *Bitcoin: Peer-to-Peer Electronic Cash System*, 2008, s. 1, <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> [dostęp: 27.08.2020].

⁷ D. Tapscott, A. Tapscott, *op. cit.*, s. 20.

z zaufanej strony trzeciej, której rolę pełnią instytucje finansowe. *Blockchain* rozwiązuje problem zwany przez S. Nakamoto i innych kryptologów podwójnym wydatkowaniem (*double-spending*)⁸.

Dnia 3.01.2009 r. S. Nakamoto „wydobył” pierwszy blok bitcoina (*genesis block*) oraz udostępnił społeczności nieodpłatnie prawa oraz oprogramowanie na zasadzie wolnej licencji⁹. Data zatwierdzenia pierwszego bloku bitcoina jako pierwszego systemu opartego na *blockchain* powszechnie jest uznawana za narodziny tej technologii.

Kryptowaluta bitcoin z pewnością zapoczątkowała zainteresowanie całą technologią i mechanizmem działania *blockchain*. Publikacja i platforma cyfrowa S. Nakamoto stanowią przełomowy punkt w transformacji i przyspieszeniu cyfrowym.

Dziś większość społeczeństwa utożsamia *blockchain* tylko z kryptowalutami, takimi jak bitcoin, ethereum, repple, dogecoin i in. Technologia dla wielu wydaje się skomplikowana, choć w istocie kryjąca się za nią idea jest dość prosta: polega na zabezpieczonym kryptograficznie przesyłaniu środków (wartości) bezpośrednio od jednego użytkownika do drugiego bez korzystania z pośredników, np. banków¹⁰.

Technologia stojąca za kryptowalutami ma znacznie więcej zastosowań niż tylko pieniądź cyfrowy. Sieci *blockchain* mogą być prywatne – z ograniczonym członkostwem, podobnie jak intranet w organizacji, lub publiczne, takie jak Internet, dostępne dla każdej osoby na świecie¹¹. W *blockchain* można zatem zaprogramować dostęp zarówno do publicznego (przeznaczonego dla każdego) rejestru danych, jak i do rejestru prywatnego, umożliwiając wgląd do księgi głównej tylko określonym podmiotom¹².

Blockchain jest rodzajem technologii rozproszonego rejestru¹³ (dalej DLT – ang. *distributed ledger technology*). W odróżnieniu od scentralizowanych systemów oprogramowania, w którym komponenty są rozmieszczone wokół jednego komponentu centralnego i z nim połączone, komponenty DLT tworzą sieć połączonych ze sobą elementów bez jakiegokolwiek komponentu centralnego czy kontrolnego¹⁴. W DLT każdy komponent bezpośrednio łączy się ze wszystkimi innymi. Technologia rozproszonego rejestru umożliwia rozszerzanie, chronologicznie uporządkowanej listy podpisanych kryptograficznie, niezmiennych zapisów transakcji, które są udostępniane wszystkim uczestnikom sieci. Każdy uczestnik o odpowiednich prawach dostępu może w dowolnym momencie

⁸ S. Nakamoto, *op. cit.* [dostęp: 27.08.2020].

⁹ D. Szostek, *Blockchain i prawo*, Warszawa 2018, s. 62.

¹⁰ W. Szpringer, *Blockchain jako innowacja systemowa*, Warszawa 2019, s. 82.

¹¹ B. Pierce, *Blockchain technology*, 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=3lMvo0PPxjQ> [dostęp: 2.09.2020].

¹² W. Szpringer, *Blockchain...*, s. 83.

¹³ K. Piech, *Leksykon pojęć na temat technologii blockchain i kryptowalut*, 2016, www.gov.pl [dostęp: 4.09.2020].

¹⁴ D. Drescher, *Blockchain: Podstawy technologii łańcucha bloków w 25 krokach*, przeł. L. Sielicki, Gliwice 2019, s. 20.

historii transakcji prześledzić wstecz zdarzenie transakcyjne, należące do dowolnego użytkownika w sieci. Technologia przechowuje transakcje w sposób zdecentralizowany. Transakcje wymiany wartości są wykonywane bezpośrednio między połączonymi użytkownikami i weryfikowane za zgodą przy użyciu algorytmów w sieci¹⁵. Zaletami systemów rozproszonych są: większa moc obliczeniowa, redukcja kosztów, wyższy poziom niezawodności, zdolność do naturalnego rozwoju¹⁶.

Blockchain jest szczególną, najbardziej znaną i używaną technologią rozproszonego rejestru. Jest rodzajem „księgi”, w której transakcje wymiany wartości (w postaci kryptowalut, tokenów czy informacji) są kolejno grupowane w bloki. Każdy blok zawiera podpis oparty na dokładnej zawartości (ciągu danych) tego bloku. Następny blok również zawiera ten podpis, łącząc ze sobą wszystkie poprzednie bloki aż do pierwszego bloku. Bloki są niezmiennie rejestrowane w sieci *peer-to-peer*, przy użyciu kryptograficznych mechanizmów zaufania i gwarancji. Don Tapscott określa *blockchain* protokołem zaufania¹⁷, gdzie uwierzytelnienie transakcji następuje przez współpracę napędzaną wspólnym interesem i korzyścią. U podstaw tego zjawiska leży otwarty kod źródłowy, który jest darmowy i dostępny do pobrania, uruchomienia i użycia dla każdego, w celu zarządzania transakcjami lub opracowywania nowych możliwości¹⁸. O bezpieczeństwo poszczególnych użytkowników dbają kolektywnie wszyscy pozostali użytkownicy, czemu towarzyszy ochrona anonimowości uczestników transakcji oraz pełna transparentność danych odnośnie do zmian w rejestrach przy zawieraniu transakcji¹⁹.

Technologia *blockchain* składa się z dwóch głównych elementów: zdecentralizowanej sieci ułatwiającej i weryfikującej transakcje oraz niezmiennej księgi, którą prowadzi sieć użytkowników. Wszyscy w sieci mogą zobaczyć tę wspólną księgę transakcji, ale nie ma centralnego punktu dostępu, z którego można zhakować, uszkodzić rekordy lub zasoby cyfrowe. Z powodu zdecentralizowanego zaufania nie ma również jednej organizacji kontrolującej te dane, czy to dużego banku, czy giganta technologicznego, takiego jak Facebook, Google czy Amazon. Żadne strony trzecie nie służą jako pośrednicy czy wierzyciele transakcji²⁰.

¹⁵ Joint Research Centre of the European Commission, *Report “Blockchain for digital government”* 2019, <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2019-04/JRC115049%20blockchain%20for%20digital%20government.pdf> [dostęp: 4.09.2020].

¹⁶ D. Drescher, *op. cit.*, s. 21.

¹⁷ D. Tapscott, *How the Blockchain Is Changing Money and Business*, TedSummit, https://www.ted.com/talks/don_tapscott_how_the_blockchain_is_changing_money_and_business?language=ig [dostęp: 29.08.2020].

¹⁸ D. Tapscott, A. Tapscott, *op. cit.*, s. 81-82.

¹⁹ M. Kowalczyk, *op. cit.*, s. 73; D. Tapscott, A. Tapscott, *op. cit.*, s. 205.

²⁰ R. Marvin, *Blockchain: The Invisible Technology That’s Changing the World*, <https://www.pcmag.com/news/blockchain-the-invisible-technology-thats-changing-the-world> [dostęp: 3.09.2020].

W 2013 r. Vitalik Buterin, twórca platformy Ethereum, w białej księdze pod tytułem *Ethereum White Paper A Next Generation Smart Contract and Decentralized Application Platform*, przedstawił *blockchain* nowej generacji – Blockchain 2.0²¹. Poza wprowadzeniem drugiej co do popularności (po bitcoinie) kryptowaluty ether V. Buterin wskazał na szersze możliwości technologii *blockchain*. Zaproponował pojęcie inteligentnych kontraktów (*smart contracts*) i zdecentralizowanych autonomicznych organizacji (DAO – *decentralized autonomous organization*). Inteligentne kontrakty polegają na możliwości zainicjowania transakcji finansowych, które mogłyby dojść do skutku po spełnieniu wcześniej ustalonych warunków²², bez konieczności istnienia zaufania do żadnej z umawiających się stron. Powiązane cele ekonomiczne obejmują zmniejszenie ryzyka nadużyć, arbitrażu i kosztów egzekwowania oraz innych kosztów transakcyjnych. Na podstawie inteligentnych kontraktów można budować i tworzyć autonomiczne organizacje, które pełnią funkcje samoorganizujące się i są niezależne od ingerencji człowieka²³. Inteligentny kontrakt to program, który działa, wykorzystując mechanizm *blockchain* i którego poprawne wykonanie jest egzekwowane przez protokół konsensusu²⁴.

3. Mechanizm działania *blockchain*

Blockchain jako zdecentralizowana księga jest zasilany danymi przez globalną sieć użytkowników. Jest to rozproszony rejestr danych, podzielony na bloki i zabezpieczony kryptografią. Transakcja jest podstawowym elementem technologii *blockchain*. Transakcje są sprawdzane i rozpowszechniane. Wiele transakcji tworzą bloki, które tworzą łańcuch poprzez cyfrowe łącze danych. Bloki przechodzą przez proces konsensusu w celu wybrania następnego bloku, który zostanie dodany do łańcucha. Wybrany blok jest weryfikowany i dodawany do bieżącego łańcucha. Tworzenie nowych bloków jest nazywane górnictwem (*mining*), ponieważ proces walidacji i konsensusu jest przeprowadzany przez specjalne węzły (*nodes*) zwane górnikami (*miners*). Są to członkowie sieci (pojedyncze osoby lub firmy) o dużej mocy obliczeniowej, którzy konkurują ze sobą o potwierdzenie transakcji, rozwiązując złożone zakodowane zadania²⁵. Proces ten jest określanym „dowodem pracy” (*proof of work*) i stanowi algorytm konsensusu. Pierwszy

²¹ V. Buterin, *Ethereum White Paper A Next Generation Smart Contract and Decentralized Application Platform*, <https://ethereum.org/en/whitepaper/> [dostęp: 5.09.2020].

²² Zob. *Ethereum White Paper, Explained. Part 1*, <https://medium.com/bbod/ethereum-white-paper-explained-part-1-79cb61e51e08> [dostęp: 5.09.2020]; M. Kowalczyk, *op. cit.*, s. 197.

²³ W. Szpringer, *Blockchain...*, s. 127-133.

²⁴ S. Olnes, J. Ubacht, M. Janssen, *Blockchain in Government: Benefits and Implications of Distributed Ledger Technology for Information Sharing*, “Government Information Quarterly” 2017, Vol. 34, s. 356.

²⁵ M. Rijmenam, *What is the Blockchain and Why is it So Important?*, 2016, <https://www.linkedin.com/pulse/what-blockchain-why-so-important-mark-van-rijmenam> [dostęp: 30.08.2020].

górnika, który rozwiąże problem i zweryfikuje blok, otrzymuje wynagrodzenie w formie kryptowaluty²⁶. Nagroda za autoryzację i łączenie transakcji w bloki motywuje uczestników sieci do utrzymywania ciągłości pracy systemu.

W momencie wypełnienia jednego bloku powstaje kolejny, który w powiązaniu z poprzednim tworzy ciągły łańcuch bloków. Każdy kolejny blok zawiera oznaczenie czasu utworzenia oraz link (*hash*) do poprzedniego bloku, będący cyfrowym streszczeniem jego zawartości. W *blockchain* transakcje są szyfrowane, przechowywane jednocześnie u wszystkich członków sieci i podlegają automatycznej aktualizacji przy każdej zmianie.

Zgodnie z opisem S. Nakamoto system *blockchain* działa w następujący sposób:

1. Nowe transakcje cyfrowe przesyłane są do wszystkich węzłów *blockchain*.
2. Każdy węzeł łączy pojawiające się transakcje w blok.
3. Każdy węzeł pracuje nad rozwiązaniem trudnego *proof-of-work* dla swego bloku.
4. Kiedy węzeł odnajdzie *proof-of-work*, ogłasza blok do wszystkich węzłów.
5. Węzły akceptują blok wyłącznie wtedy, gdy wszystkie zawarte w nim transakcje są poprawne i nie zostały już wcześniej wydane.
6. Węzły podejmują decyzję o akceptacji bloku, zaczynając pracę nad stworzeniem następnego bloku w łańcuchu, używając skrótu zaakceptowanego bloku jako poprzedniego skrótu²⁷.

Prostym przykładem ilustrującym wykorzystanie *blockchain* jest głosowanie. Inteligentna umowa pozwala zapewnić, że wyborca np. w wyborach krajowych jest upoważniony do oddania głosu tylko raz, a także sprawdzić, czy głos jest prawidłowo przechowywany, uzyskując dostęp do informacji. Może to zmniejszyć potencjalne oszustwa wyborcze i utrudnić manipulowanie wynikami głosowania ze względu na rozproszoną sieć węzłów i rozproszony protokół konsensusu, który zapewnia integralność danych (oddanych głosów).

4. *Blockchain*: możliwości dla sektora publicznego

Kluczową ideą technologii *blockchain* jest to, że zdecentralizowana księga transakcji w łańcuchu bloków może być wykorzystywana do rejestrowania, potwierdzania i przenoszenia wszelkiego rodzaju wartości. Technologię tę można również wykorzystać do transakcji lub wymiany informacji, w których uczestniczy rząd. Podstawowe cechy tej technologii umożliwiają wdrażanie w szerokim zakresie procesów rejestracji aktywów,

²⁶ C. Thomson, *How Does the Blockchain Works?* 2018, <https://medium.com/blockchain-review/how-does-the-blockchain-work-for-dummies-explained-simply-9f94d386e093> [dostęp: 30.08.2020].

²⁷ S. Nakamoto, *op. cit.*, s. 4 [dostęp: 30.08.2020].

inwentaryzacji i wymiany informacji, zarówno aktywów trwałych, takich jak własność fizyczna, jak i wartości niematerialnych, takich jak głosy, patenty, pomysły, dane dotyczące zdrowia, inne informacje²⁸. Istotą *blockchain* jest to, że organy administracji publicznej mogą mieć wgląd do „księgi”, wspólnie tworzyć, rozwijać oraz śledzić jedyną i niezmienną historię transakcji, a także określać kolejne zdarzenia²⁹.

Do *blockchain* można zmigrować już istniejące rejestry publiczne: tytuły gruntów i nieruchomości, rejestracje pojazdów, pozwolenia na prowadzenie działalności, akty małżeństwa i akty zgonu. Tożsamość cyfrową można potwierdzić, wykorzystując *blockchain* za pomocą bezpiecznie zakodowanych dowodów osobistych, paszportów, praw jazdy i rejestracji wyborców. Można przechowywać prywatne rekordy osób fizycznych, takie jak pożyczki, umowy, zakłady, podpisy, testamenty, pełnomocnictwa i kredyty. Za pośrednictwem *blockchain* można przeprowadzić poświadczenia w celu uzyskania ubezpieczenia, dowodu własności i innych dokumentów notarialnych.

Wartości niematerialne (np. patenty, znaki towarowe, prawa autorskie, rezerwacje i nazwy domen) również mogą być chronione i przenoszone za pośrednictwem *blockchain*. Na przykład aby chronić pomysł, zamiast oznaczać go znakiem towarowym lub patentować, można zakodować go w *blockchain*, co potwierdza dowód zarejestrowania określonego prawa z określoną datą i godziną w celu potwierdzenia w przyszłości³⁰. Wszystkie te czynności mogą być zarządzane w tańszy, efektywniejszy, zdecentralizowany i bezpieczniejszy sposób za pomocą protokołu *blockchain*.

5. Przykłady wykorzystania technologii *blockchain* w usługach publicznych

Rządy różnych krajów świata prowadzą obecnie projekty pilotażowe przy użyciu technologii *blockchain*. Aplikacje rządowe oparte na *blockchain* mają zróżnicowany charakter i obejmują np. tożsamość cyfrową, rejestr orzeczeń sądowych, stan cywilny, głosowanie elektroniczne, licencje biznesowe, paszporty, rejestry karne, a nawet rejestry podatkowe.

Estonia jest przykładem kraju, w którym szerokie wykorzystanie technologii w usługach publicznych przekształca sektor publiczny i przynosi korzyści obywatelom, organizacjom publicznym i pozostałym użytkownikom. Dziś jest powszechnie uważana za światowego lidera cyfrowego rządu.

²⁸ M. Swan, *Blockchain: Blueprint for a New Economy*, Newton, MA 2015, s. 10.

²⁹ S. Olnes, J. Ubacht, M. Janssen, *op. cit.*, s. 357.

³⁰ M. Swan, *op. cit.*, s. 11.

Usługi publiczne w Estonii są niemal całkowicie zdigitalizowane, włącznie z tożsamością. We współpracy z Bitnation władze Estonii umożliwiają e-rezydentom, niezależnie od miejsca zamieszkania, notarialne poświadczenie aktu małżeństwa, zaświadczenia o rozwodzie, świadectwa urodzenia czy kontraktu biznesowego na platformie *blockchain*. Jak podaje źródło, rozproszona i niezmienna natura takiego elektronicznego notarialnego poświadczenia jest bezpieczniejsza niż wydanie aktu w drodze tradycyjnych państwowych procedur³¹.

Blockchain odgrywa również ważną rolę w zakresie bezpieczeństwa i ochrony danych w estońskim systemie e-podatku. Estońska Rada ds. Podatków i Ceł wdrożyła E-Tax, czyli elektroniczny system składania deklaracji podatkowych, który zapewnia, że około 98% wszystkich deklaracji podatkowych w Estonii składanych jest drogą elektroniczną. Za pomocą bezpiecznego identyfikatora podatnik loguje się do systemu, przegląda swoje dane we wstępnie wypełnionych formularzach, dokonuje niezbędnych zmian i zatwierdza formularz deklaracji. Ten proces trwa zwykle od trzech do pięciu minut³².

Estonia wykorzystuje technologię *blockchain* do zagwarantowania integralności danych i systemów rządowych. Estoński Urząd ds. Systemów Informacyjnych (RIA) jest integralnym dostawcą usług dla rządu, gwarantującym dostęp do sieci *blockchain* dla agencji państwowych za pośrednictwem infrastruktury X-road.

Narodowa Agencja Rejestru Praw (NAPR) **Republiki Gruzji** wykorzystuje technologię *blockchain*, aby zapewnić swoim obywatelom cyfrowe zaświadczenie o ich prawach do gruntów. NAPR nawiązał współpracę z Bitfuri Group, która dostarcza rozwiązania oparte na protokole Bitcoin, a projekt rozpoczął się w sierpniu 2016 r. Projekt pomaga Gruzji w walce z korupcją i rozwiązywaniu sporów dotyczących roszczeń majątkowych³³.

Celem wykorzystania *blockchain* jest zwiększenie zaufania publicznego do prowadzenia dokumentacji związanej z własnością. Proces dodawania lub zmiany tytułu gruntu można scharakteryzować za pomocą następujących kroków:

1. Obywatel może złożyć wniosek do urzędu obsługi lub notariusza o rejestrację lub weryfikację wypisu z tytułu własności gruntu, tak jak w systemie tradycyjnym.
2. Notariusz rejestruje tytuł własności w prywatnej sieci *blockchain* Exonum.

³¹ I. Allison, *Bitnation and Estonian Government Start Spreading Sovereign Jurisdiction on the Blockchain*, <https://www.ibtimes.co.uk/bitnation-estonian-government-start-spreading-sovereign-jurisdiction-blockchain-1530923> [dostęp: 28.08.2020].

³² E. Liivamägi, *How do e-residents pay taxes*, <https://e-estonia.com/how-do-e-residents-pay-taxes/> [dostęp: 28.08.2020].

³³ A. Erlanger, *Blockchain w Gruzji: jak pravitelstvo hochet pomeniat tehnologiiu*, <https://internationalwealth.info/cryptocurrency/blockchain-in-georgia-how-government-wants-to-adapt-technology/> [dostęp: 29.08.2020].

3. Hashe prywatnego łańcucha blokowego Exonum są zakotwiczone w publicznym łańcuchu bloków Bitcoin. Gwarantuje to integralność wszystkich transakcji w *blockchain* Exonum, aż do ostatniego zakotwiczonego bloku w *blockchain* Bitcoin.
4. NAPR dostarcza obywatelowi cyfrowy certyfikat jego majątku, poparty kryptograficznym dowodem oryginalności wyciągu, opublikowanym na *blockchain* Bitcoin.
5. Jedyną różnicą z punktu widzenia obywateli jest to, że mogą oni teraz sprawdzić, czy tytuł do gruntu jest uzasadniony. Może to zrobić każdy obywatel Gruzji³⁴.

Przeniesienie rejestru gruntów do *blockchain* skutkowało 400 razy szybszą rejestracją oraz redukcją kosztów operacyjnych na poziomie 90%³⁵.

Szwecja we współpracy z firmą *blockchain* ChromaWay prowadzi projekt oznaczania każdej nieruchomości unikalnym cyfrowym odciskiem palca. W przypadku nieruchomości chodzi o wysoką wartość, co podkreśla znaczenie bezpieczeństwa i przejrzystości transakcji dotyczących tego aktywu. Obecnie rozliczanie transakcji na rynku nieruchomości w Szwecji jest powolne, kosztowne i narażone na różne ryzyka biznesowe, w tym sporne akty własności.

Projekt ten jest próbą rozwiązania problemu nieufności między stronami w przekazywaniu nieruchomości oraz szybkości transakcji. Projekt został zainicjowany we wrześniu 2016 r. przez Szwedzki Urząd ds. Kartografii, Katastrów i Rejestracji Ziemi i firmę ChromaWay. Projekt miał na celu przedefiniowanie transakcji dotyczących nieruchomości i umów hipotecznych. Ma na celu rozwiązanie głównych problemów obecnego systemu transakcyjnego, którymi są:

- brak przejrzystości. Administracja publiczna jest angażowana w transakcję dopiero na samym końcu procesu, gdy konieczna jest weryfikacja dużej ilości dokumentacji, co powoduje opóźnienia w przenoszeniu tytułu własności gruntów;
- wydłużony czas rejestracji. Zatwierdzenie tytułu przez władze lokalne może zająć do sześciu miesięcy;
- złożony proces umów między kupującymi a sprzedającymi;
- brak zaufania do systemu i wysoka wartość ryzyka zwiększają koszty transakcji. Ubezpieczenie zabezpieczające przeniesienie tytułu własności to typowy przykład kosztów transakcyjnych na rynku nieruchomości.

Podstawowa technologia w tym projekcie składa się z dwóch głównych komponentów: platformy *blockchain* i przepływu pracy w ramach inteligentnych kontraktów.

³⁴ Joint Research Centre of the European Commission, *Report "Blockchain for digital government"* 2019, <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2019-04/JRC115049%20blockchain%20for%20digital%20government.pdf> [dostęp: 3.09.2020].

³⁵ *Ibidem*.

Inteligentny obieg kontraktów umożliwi automatyczne przetwarzanie transakcji przez uczestników. System *blockchain* łączy możliwości scentralizowanych, relacyjnych baz danych z prywatnymi łańcuchami bloków³⁶.

W październiku 2017 r. rząd maltański uruchomił projekt, w ramach którego opracowuje się weryfikację kwalifikacji akademickich za pomocą technologii *blockchain*, w celu stworzenia weryfikowanego dowodu wykształcenia obywateli. Ministerstwo Edukacji i Zatrudnienia (MEDE) **Malty** zdecydowało się na wykorzystanie otwartego standardu Blockcerts do zarządzania dokumentacją akademicką. Blockcerts zapewnia wszystkie aspekty łańcucha wartości: tworzenie, wydawanie, przeglądanie i weryfikację dyplomów³⁷.

Otwarty standard Blockcerts został opracowany w 2015 r. przez Massachusetts Institute of Technology (MIT) i Learning Machine – start-up skoncentrowany na systemach uwierzytelniania opartych na *blockchain*. Proces wydawania i weryfikacji certyfikatu akademickiego z wykorzystaniem systemu Blockcerts składa się z następujących kroków:

1. Instytucja akademicka (wystawca) wysyła do swoich absolwentów prośbę o pobranie aplikacji Blockcerts i dodanie jej jako wystawcy dyplomu.
2. Absolwent instytucji akademickiej instaluje portfel i akceptuje wystawcę. W ten sposób portfel generuje klucz prywatny i publiczny.
3. Ponieważ absolwent zatwierdził instytucję akademicką jako wystawcę dyplomów, aplikacja Blockcerts wysyła do niej swój klucz publiczny.
4. Uczelnia tworzy w aplikacji cyfrowy dyplom zawierający klucz publiczny absolwenta. Dyplom zostaje podpisany kluczem prywatnym uczelni. W momencie, gdy dyplom zostaje opatrzony kluczem publicznym absolwenta, staje się on automatycznie zapisywany w jego portfelu Blockcerts.
5. Instytucja akademicka haszuje dyplom na platformie Blockcerts i zapisuje hash w łańcuchu bloków Bitcoin.
6. Uczelnia przesyła dyplom do osoby, w tym adres URL Blockcerts, który odnosi się do skrótu przechowywanego w systemie *blockchain*.
7. Absolwent może udostępnić osobom trzecim dyplom elektroniczny i adres URL.
8. Strona trzecia (np. potencjalny pracodawca) wprowadza dyplom i adres URL do internetowego weryfikatora Blockcerts, który sprawdza, czy hash dostarczonego certyfikatu jest zgodny z hashem w sieci *blockchain* Bitcoin, określonym w adresie

³⁶ ChromaWay, *Solutions*, <https://chromaway.com/solutions> [dostęp: 28.08.2020]; *The Land Registry in the blockchain – testbed*, https://static1.squarespace.com/static/5e26f18cd5824c7138a9118b/t/5e3c35451c2cbb6170caa19e/1581004119677/Blockchain_Landregistry_Report_2017.pdf [dostęp: 28.08.2020].

³⁷ *Malta: First Country to Put education Certificates on Blockchain*, <https://maltaprofile.info/article/malta-first-country-to-put-education-certificates-on-blockchain> [dostęp: 3.09.2020]; A. Zmudziński, *Malta To Store Education Certificates on a Blockchain*, <https://cointelegraph.com/news/malta-to-store-education-certificates-on-a-blockchain> [dostęp: 3.09.2020].

URL. Jeśli skrót zostanie znaleziony, dyplom jest weryfikowany. Strona trzecia ma teraz potwierdzenie oryginalności dokumentu³⁸.

Na **Ukrainie** technologia *blockchain* jest wykorzystywana do tworzenia autonomicznych systemów służących do prywatyzacji majątku państwowego. Projekt pilotażowy został wdrożony w Odessie, gdzie odbyły się pierwsze aukcje. Wyniki pilotażowego projektu były satysfakcjonujące, dlatego 23 marca 2016 r. w Kijowie podpisano memorandum w sprawie opracowania i wdrożenia systemu państwowych aukcji internetowych na *blockchain*³⁹. W lipcu 2016 r. na Ukrainie odbyła się pierwsza na świecie aukcja *blockchain* na platformie e-Auction 3.0. W ramach projektu pilotażowego oferenci postawili na bilet na dużą konferencję informatyczną.

We wrześniu 2017 r. odbyła się prezentacja kolejnego systemu aukcyjnego wykorzystującego innowacyjną technologię kryptograficzną *blockchain*, przedstawioną przez państwowe przedsiębiorstwo SETAM w celu wprowadzenia systemu elektronicznego obrotu skonfiskowanym mieniem⁴⁰.

W 2016 r. w **Polsce** został uruchomiony ministerialny program „Od papierowej do cyfrowej Polski” zmierzający do rozwoju e-państwa i cyfryzacji gospodarki. W ramach programu prowadzony jest strumień „Rejestry Rozproszone”, obecnie stanowiący kontynuację wcześniej działającego strumienia „Blockchain i Kryptowaluty”. Celem prac jest umożliwienie wykorzystania technologii *blockchain* na potrzeby procesów w administracji publicznej i różnych sektorach gospodarki. Działania Strumienia są skierowane na stworzenie przejrzystego środowiska regulacyjnego umożliwiającego wykorzystanie możliwości *blockchain*, a także zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania giełd i kantorów płatności kryptowalutowych i ich użytkownikom⁴¹.

6. Wyzwania dla sektora publicznego

Pomimo wielu potencjalnych korzyści i obszarów zastosowań *blockchain* wdrożenie tej technologii do infrastruktury publicznej państwa wiąże się z pewnymi wyzwaniami.

³⁸ Joint Research Centre of the European Commission, *Report “Blockchain for digital government”* 2019, <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2019-04/JRC115049%20blockchain%20for%20digital%20government.pdf> [dostęp: 3.09.2020].

³⁹ E. Filatova, *Podpisan memorandum o razvitii gosudarstvennykh elektronnykh aukcyonov na blockchain*, <https://psm7.com/news/v-ukraine-stroyat-sistemu-elektronnyx-aukcionov-na-blockchain.html> [dostęp: 6.09.2020].

⁴⁰ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Ukrainy, <https://minjust.gov.ua/news/ministry/privatniy-vikona-vets-vpershe-realizuvav-mayno-cherez-openmarket-setam> [dostęp: 6.09.2020].

⁴¹ *Strumień Blockchain/DLT i kryptowaluty*, <http://archiwum.mc.gov.pl/en/projekty/od-papierowe-do-cyfrowej-polski/strumien-blockchain-i-kryptowaluty> [dostęp: 7.09.2020]; <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/od-papierowej-do-cyfrowej-polski>; *Grupa robocza ds. rejestrów rozproszonych i blockchain*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/blockchain> [dostęp: 7.09.2020].

Podstawowe wyzwania są związane z aspektami technicznymi, do których możemy zaliczyć bezpieczeństwo, skalowalność i elastyczność. Co ciekawe, bezpieczeństwo jako główna siła technologii *blockchain* jest nadal kwestionowana przez niektórych rządzących. Wyzwania w tym zakresie odnoszą się do zagrożeń cyberbezpieczeństwa, ślepego zaufania twórcom technologii *blockchain* oraz zachodzącego kompromisu między bezpieczeństwem a wydajnością. Niektórzy badacze zalecają, aby korzyści płynące z przyjęcia technologii *blockchain* do usług publicznych były dokładnie zidentyfikowane i że powinny być wyższe niż koszt opracowania i obsługi systemu. Do typowych wyzwań technologii *blockchain* możemy zaliczyć duże zapotrzebowanie na energię elektryczną, wydajność obliczeniową, koszty koordynacji, koszty komunikacji, zależność od sieci, złożoność oprogramowania⁴². Ogólnie rzecz biorąc, niedojrzałość samej technologii leży u podstaw wszystkich istniejących wyzwań technologicznych związanych z przyjęciem *blockchain*. Można to rozumieć jako coś, co jest powszechne we wszystkich wprowadzanych nowych technologiach.

Marcella Atzori zwraca uwagę na ryzyko związane z dominującą pozycją prywatnych uprawnień w rozproszonych ekosystemach, co może prowadzić do ogólnej utraty władzy przez obywateli i powstania globalnego bezpieczeństwa społeczeństwa. Wielu entuzjastów technologii promuje *blockchain* jako bardziej wydajne, zdecentralizowane i oparte na konsensusie repozytorium publiczne, które może mieć wiele zastosowań, aby zmniejszyć zależność obywateli od rządów. Zamiast tego techno-libertarianie i kryptoanarchiści zajmują bardziej ekstremistyczne stanowisko. Zwykle są skłonni uważać państwo za bezprawnego, niepotrzebnego i nieodwracalnie przestarzałego depozytariusza władzy i otwarcie zachęcają do korzystania z nowej technologii informacyjnej jako siły wyzwalającej wbrew samej koncepcji władzy. Zgodnie z tym poglądem jesteśmy na takim etapie historii, że jednostki mogą stopniowo pokonywać każdą scentralizowaną instytucję polityczną poprzez rozproszony konsensus i tworzyć warunki dla idealistycznego społeczeństwa równych sobie, charakteryzującego się raczej płaskimi niż hierarchicznymi strukturami⁴³.

Podczas gdy technologiczni utopiści nalegają na upadek jakiegokolwiek scentralizowanej instytucji, należy opowiadać się za rolą państwa jako koniecznego centralnego punktu koordynacji w społeczeństwie, pokazując, że decentralizacja przez konsensus oparty na algorytmach jest tylko teorią organizacyjną, a nie samodzielną teorią polityczno-ustrojową⁴⁴.

Włodzimierz Szpringer podkreśla, że „we współczesnym, globalizującym się społeczeństwie, określanym jako społeczeństwo ponowoczesne, coraz trudniejsze staje

⁴² L. Carter, J. Ubacht, *Blockchain Applications in Government*, 2018, <https://www.researchgate.net/publication/325497149> [dostęp: 7.09.2020].

⁴³ M. Atzori, *Blockchain Technology and Decentralized Governance: Is the State Still Necessary?*, 2015, s. 4 https://static.nzz.ch/files/9/3/1/blockchain+Is+the+State+Still+Necessary_1.18689931.pdf [dostęp: 7.09.2020].

⁴⁴ *Ibidem*, s. 1. Zob. W. Szpringer, *Zarządzanie przez algorytmy*, Warszawa 2020, s. 228.

się wykorzystanie prawa jako instrumentu rządzenia. Z jednej strony współczesne społeczeństwo charakteryzuje pluralizm prawny, z drugiej zaś samo prawo traci swoje tradycyjne cechy, w tym przede wszystkim maleje jego ścisły związek z państwem narodowym⁴⁵. Blockchain 2.0 oparty jest na określonym języku programowania. W rozproszonych rejestrach kod stanowi prawo, zaś podstawą jego ważności stają się jego wewnętrzne cechy systemowe, a nie siła państwa. Niemniej w globalnym badaniu BDO dotyczącym wprowadzenia *blockchain* do sektora publicznego z 2020 r. około 80% respondentów wskazało brak regulacji dotyczących technologii *blockchain* jako największą przeszkodę we wdrażaniu technologii *blockchain*⁴⁶.

7. Wnioski końcowe

Technologia rozproszonego rejestru *blockchain* stała się przełomową innowacją z szeroką gamą aplikacji, potencjalnie zdolną do przeprojektowania interakcji w biznesie, społeczeństwie i sektorze publicznym⁴⁷.

Mimo popularności i wzmożonego zainteresowania technologią *blockchain* mechanizm jej działania nadal cechuje małe zrozumienie wśród większości społeczeństwa. W wyniku technicznych trudności, braku zaufanych dostawców na rynkach krajowych i ryzyka w zakresie bezpieczeństwa możliwości wynikające z wykorzystania mechanizmu *blockchain* w sektorze publicznym w wielu krajach są niedoceniane, a w pewnym stopniu nawet ignorowane.

Zdecentralizowany, otwarty i kryptograficzny charakter *blockchain* pozwala ludziom ufać sobie nawzajem i sprawia, że pośrednicy stają się zbędni. Zapewnia to również bezprecedensowe korzyści w zakresie bezpieczeństwa. Ataki hakerskie, które zwykle wpływają na dużych scentralizowanych pośredników, takich jak banki, dostawcy serwerów czy rozwiązań chmurowych, w *blockchain* są praktycznie niemożliwe do przeprowadzenia. Jeśli ktoś chciałby włamać się do określonego bloku w *blockchain*-ie, to musiałby nie tylko włamać się do tego konkretnego bloku, ale także do wszystkich kolejnych bloków, które zawierają całą historię tego łańcucha. Dodatkowo konieczne byłoby zhakowanie każdej księgi w sieci, co jest niewykonalne.

Potencjał systemu *blockchain* jest w zasadzie nieograniczony. Technologia leżąca u podstaw kryptowalut może znaleźć zastosowanie w przypadku każdego rodzaju zasobu na świecie, w tym może skutecznie usprawnić funkcjonowanie administracji publicznej,

⁴⁵ W. Szpringer, *Zarządzanie...*, s. 226.

⁴⁶ BDO *Global Survey: Blockchain in the Public Sector*, 2020, https://www.bdo.global/getmedia/823cc441-bf95-4da5-adde-4f9785d02f2b/BDO-blockchain_2020_General.pdf.aspx [dostęp: 28.08.2020].

⁴⁷ W. Szpringer, *Zarządzanie...*, s. 228.

zwiększając zaufanie obywateli do instytucji publicznych. W e-administracji *blockchain* ma szansę wspomóc organy administracji publicznej w zbieraniu i weryfikacji danych oraz wydawaniu różnego rodzaju decyzji – licencji, zezwoleń, koncesji. Technologia ta również może objąć wszystkie czynności związane z rejestracją transakcji, procesów i zdarzeń. Mechanizm rozproszonego rejestru umożliwia wygodne, bezpieczne i przejrzyste zarządzanie takimi procedurami. Ponadto *blockchain* jest idealnym medium do przechowywania informacji o prawach własności dowolnego zasobu fizycznego lub intelektualnego: umożliwia prowadzenie np. rejestrów nieruchomości, gruntów, praw autorskich. Bezpieczeństwo takiej identyfikacji elektronicznej jest niepodważalne, wykorzystanie technologii *blockchain* może pozwolić wszystkim obywatelom na szybszy, przejrzysty i bardziej komfortowy dostęp do szerokiej gamy usług publicznych.

Literatura

- Drescher D., *Blockchain: Podstawy technologii łańcucha bloków w 25 krokach*, przeł. L. Sielicki, Gliwice 2019.
- Kowalczyk M., *Cyfrowe państwo*, Warszawa 2019.
- Olnes S., Ubacht J., Janssen M., *Blockchain in Government: Benefits and Implications of Distributed Ledger Technology for Information Sharing*, “Government Information Quarterly” 2017, Vol. 34.
- Tapscott D., Tapscott A., *Blockchain rewolucja*, przeł. P. Zagórska *et al.*, Warszawa 2019.
- Szostek D., *Blockchain i prawo*, Warszawa 2018.
- Szostek D., *IBAC – samoregulacja kodów czy kontrola uprzednia*, [w:] *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe* red. K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, D. Szostek, Warszawa 2019.
- Szpringer W., *Blockchain jako innowacja systemowa*, Warszawa 2019.
- Szpringer W., *Zarządzanie przez algorytmy*, Warszawa 2020.
- Swan M., *Blockchain: Blueprint for a New Economy*, 2015.

Źródła internetowe

- Allison I., *Bitnation and Estonian Government Start Spreading Sovereign Jurisdiction on the Blockchain*, <https://www.ibtimes.co.uk/bitnation-estonian-government-start-spreading-sovereign-urisdiction-blockchain-1530923>.
- Atzori M., *Blockchain Technology and Decentralized Governance: Is the State Still Necessary?*, https://static.nzz.ch/files/9/3/1/blockchain+Is+the+State+Still+Necessary_1.18689931.pdf

- BDO Global Survey: Blockchain in the Public Sector*, 2020, https://www.bdo.global/getmedia/823cc441-bf95-4da5-adde-4f9785d02f2b/BDO-blockchain_2020_General.pdf.aspx.
- Buterin V., *Ethereum White Paper A Next Generation Smart Contract and Decentralized Application Platform*, <https://ethereum.org/en/whitepaper/>.
- Carter L., Ubacht J., *Blockchain Applications in Government*, 2018, <https://www.researchgate.net/publication/325497149>.
- ChromaWay, *Solutions*, <https://chromaway.com/solutions>.
- Deep Shift Technology Tipping Points and Societal Impact, Survey Report 2015, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC15_Technological_Tipping_Points_report_2015.pdf.
- Erlanger A., *Blockchain v Gruzii: kak pravitelstvo hochet pomeniat technologiiu*, <https://internationalwealth.info/cryptocurrency/blockchain-in-georgia-how-government-wants-to-adapt-technology/>.
- Ethereum White Paper, Explained. Part 1*, <https://medium.com/bbod/ethereum-white-paper-explained-part-1-79cb61e51e08>.
- Filatova E., *Podpisan memorandum o razvitii gosudarstvennykh elektronnykh aukcyonov na blockchain*, <https://psm7.com/news/v-ukraine-stroyat-sistemu-elektronnyx-aukcionov-na-blockchain.html>.
- Grupa robocza ds. rejestrów rozproszonych i blockchain*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/blockchain>.
- Joint Research Centre of the European Commission, *Report "Blockchain for digital government"*, 2019, <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2019-04/JRC115049%20blockchain%20for%20digital%20government.pdf>.
- The Land Registry in the blockchain – testbed*, https://static1.squarespace.com/static/5e26f18cd5824c7138a9118b/t/5e3c35451c2cbb6170caa19e/1581004119677/Blockchain_Land_registry_Report_2017.pdf
- Liivamägi E., *How Do E-Residents Pay Taxes*, <https://e-estonia.com/how-do-e-residents-pay-taxes/>.
- Malta: First Country to Put education Certificates on Blockchain*, <https://maltaprofile.info/article/malta-first-country-to-put-education-certificates-on-blockchain>.
- Marvin R., *Blockchain: The Invisible Technology That's Changing the World*, <https://www.pcmag.com/news/blockchain-the-invisible-technology-thats-changing-the-world>.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Ukrainy: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/privatniy-vikonavets-vpershe-realizuvav-mayno-cherez-openmarket-setam>.
- Nakamoto S., *Bitcoin: Peer-to-Peer Electronic Cash System*, 2008, <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.
- Od papierowej do cyfrowej Polski*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/od-papierowej-do-cyfrowej-polski>.
- Piech K., *Leksykon pojęć na temat technologii blockchain i kryptowalut*, 2016, www.gov.pl.

Pierce B., *Blockchain technology*, 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=3lMvo0PPxjQ>.

Rijmenam M., *What is the Blockchain and Why is it So Important?*, 2016, <https://www.linkedin.com/pulse/what-blockchain-why-so-important-mark-van-rijmenam>.

Strumień Blockchain/DLT i kryptowaluty, <http://archiwum.mc.gov.pl/en/projekty/od-papierowej-do-cyfrowej-polski/strumien-blockchain-i-kryptowaluty>.

Tapscott D., *Getting Serious about Blockchain*, <https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/getting-serious-about-blockchain>.

Tapscott T., *How the Blockchain is Changing Money and Business*, TedSummit, https://www.ted.com/talks/don_tapscott_how_the_blockchain_is_changing_money_and_business?language=ig.

Thomson T., *How Does the Blockchain Works?* 2018, <https://medium.com/blockchain-review/how-does-the-blockchain-work-for-dummies-explained-simply-9f94d386e093>.

Zmudziński A., *Malta to Store Education Certificates on a Blockchain*, <https://cointelegraph.com/news/malta-to-store-education-certificates-on-a-blockchain>.

Notka o autorach

Bekhta Anna – mgr, doktorantka w Zakładzie Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0002-6329-1728, adres e-mail: anna.bekhta@uwr.edu.pl

Błażewski Maciej – dr, adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0003-2812-8199, adres e-mail: maciej.blazewski@uwr.edu.pl

Bródka Adam – mgr, doktorant w Zakładzie Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0001-7199-0011, adres e-mail: adam.brodka@uwr.edu.pl

Cendrowicz Dominika – dr, adiunkt w Zakładzie Ustroju Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0002-2358-7188, adres e-mail: dominika.cendrowicz@uwr.edu.pl

Chrisidu-Budnik Agnieszka – dr hab., adiunkt w Zakładzie Ustroju Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0001-7775-241X, adres e-mail: agnieszka.chrisidu-budnik@uwr.edu.pl

Korczak Jerzy – dr hab. profesor UWr, kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0003-1104-4837, adres e-mail: jerzy.korczak@uwr.edu.pl

Kozłowska Małgorzata – dr, adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0003-1766-6901, adres e-mail: malgorzata.kozlowska2@uwr.edu.pl

Kusiak-Winter Renata – dr hab., adiunkt w Zakładzie Ustroju Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0002-8202-1360, adres e-mail: renata.kusiak-winter@uwr.edu.pl

Mielczarek-Mikolajów Justyna – dr, adiunkt w Zakładzie Ustroju Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0001-8706-2930, adres e-mail: justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl

Pinkas Aleksandra – studentka Stacjonarnych Studiów Prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0003-1413-0730, adres e-mail: 293159@uwr.edu.pl

Raszewska-Skalecka Renata – dr hab., adiunkt w Zakładzie Ustroju Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0001-7467-5703, adres e-mail: renata.raszewska-skalecka@uwr.edu.pl

Stasz Marcin – mgr, doktorant w Zakładzie Ustroju Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0002-5971-2227, adres e-mail: marcin.stasz@uwr.edu.pl

Thum Matthias – docent w Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum, Niemcy, ORCID: 0000-0002-0815-7075, adres e-mail: matthias.thum@hsf.sachsen.de

Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo administracyjne, które ukazały się w e-Wydawnictwie WPAE UWr

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/39860>

Jan Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40159>

Norbert Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41087>

Iwona Derucka, *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41616>

Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., red. Jerzy Korczak, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41668>

Mediacje ponad podziałami, red. Magdalena Tabernacka, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://bibliotekacyfrowa.pl/publication/42209>

Ubóstwo w Polsce, red. Jolanta Blicharz, Lidia Klat-Wertelecka, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/50393>

Jolanta Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/53083>

Barbara Kowalczyk, *Polski system azyłowy*, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/62929>

Zarządzanie szkołą wyższą, red. Jolanta Blicharz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Aleksandra Sus, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63755>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego.*

Materiały dydaktyczne, wyd. 2 zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63934>

Jolanta Blicharz, *Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Komentarz*, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/71760>

Współpraca transgraniczna w administracji publicznej, red. Renata Kusiak-Winter, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73406>

Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349>

Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79973>

Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79804>

Jolanta Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80003>

Regulamin studiów w Uniwersytecie Wrocławskim. Komentarz, red. Aleksandra Szadok-Bratuń, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80004>

Maciej Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82518>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne, wydanie trzecie zaktualizowane i rozszerzone*, Wrocław 2017
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/81797>

Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań, red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, Wrocław 2017
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84272>

Dominika Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/85266>

Jolanta Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92607>

Łukasz Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94900>

Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2018
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95307>

Jolanta Behr, Jolanta Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775>

Anna Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95964>

Comparative Perspectives for Public Administration and Administrative Law, red. Dominika Cendrowicz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Wrocław 2018
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95859>

Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań, red. Tadeusz Kocowski, Maciej Błażewski, Wrocław 2018
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100567>

Maciej Błazewski, Jolanta Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych*, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100544>

Renata Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101621>

Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem, red. Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2019

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108083>

Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, *Spółdzielnie socjalne przeciw wykluczeniu społecznemu. Raport*, Wrocław 2019

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108240>

Renata Raszewska-Skałeczka, *Szkola publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101879>

Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/103107>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020

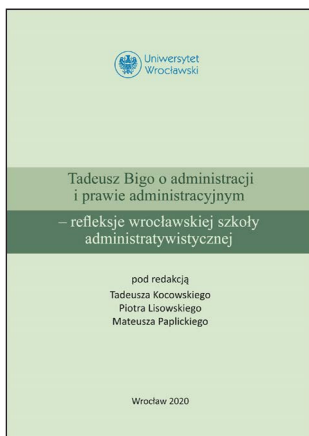
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/115903>

Jolanta Blicharz, Renata Raszewska-Skałeczka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Wrocław 2020

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/118710>

Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne, red. Jolanta Blicharz, Renata Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2020

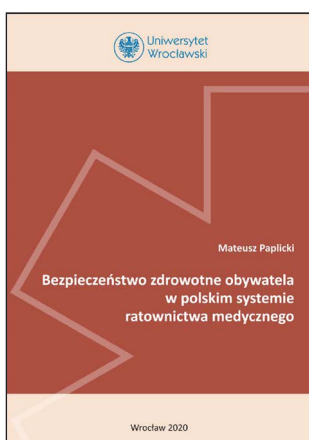
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/121121>



Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej, redakcja naukowa: Tadeusz Kocowski, Piotr Lisowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2020

Dostęp online:

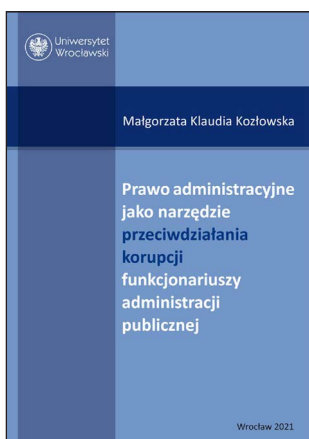
<https://bibliotekacyfrowa.pl/publication/127165>



Mateusz Paplicki, *Bezpieczeństwo zdrowotne obywatela w polskim systemie ratownictwa medycznego*, Wrocław 2020

Dostęp online:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/134248>



Małgorzata Klaudia Kozłowska, *Prawo administracyjne jako narzędzie przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej*, Wrocław 2021

Dostęp online:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/134142>

Oddajemy do rąk czytelników monografię wieloautorską poświęconą ewolucji elektronicznej administracji publicznej. W opracowaniu zaproponowano metodę grupowania rozdziałów opartą na klasyfikacji stadiów rozwoju e-administracji typu 1.0, 2.0 oraz 3.0. Zarówno nomenklatura, jak i podstawowe cechy dystynktywne wymienionych tu etapów nawiązują do ewolucji Internetu pierwszej, drugiej oraz trzeciej generacji, określanej również mianem sieci Web. 1.0, 2.0 i 3.0. Należy podkreślić, że ta klasyfikacja, tak jak zresztą wszystkie inne konceptualizacje, ma tendencje do uproszczenia i redukcji złożoności, jednak zdaniem autorów analiza zgromadzonego materiału przez pryzmat ww. klasyfikacji może być dobrym punktem wyjścia do dokonywania ocen i formułowania propozycji rozwiązań na przyszłość. [...]

[...] wszystkie rozdziały zawarte w niniejszej monografii odwołują się do aktualnych obszarów zastosowań e-administracji publicznej. Inaczej ujmując – również w roku 2021 nadal niezmiernie pilny jest postulat zagwarantowania powszechnego dostępu do Internetu, ale równocześnie tak samo ważne są bieżące inicjatywy wielu polskich miast w kierunku urzeczywistnienia ambitnej idei *smart city*. W związku z tym należy skonstatować jednoczesność i paralelną realizację celów e-administracji typu 1.0, 2.0 i 3.0 oraz fenomen wybiórczej adaptacji rozwiązań właściwych dla każdego z etapów. Jednak w przeważającej większości, pomimo wzrostu zainteresowania, a nawet fascynacji najnowszymi technologiami, aktualnie realizowane programy polityczne w zakresie cyfryzacji administracji publicznej w Polsce należy zakwalifikować jako właściwe dla pierwszego etapu rozwoju, czyli do e-administracji 1.0.

Z Przedmowy

ISBN ISBN 978-83-66601-42-0 (druk)

ISBN 978-83-66601-43-7 (online)