Volume 24, Issue 2
December 2026

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-07-06
accepted 2026-09-18

E-administracja – nowy model administracji w samorządzie terytorialnym

E–government – a new model of public administration in local government

TOMASZ HOFFMAN

Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim
ORCID: 0000-0001-8423-8670, prawnik@post.pl

Citation: Hoffman, Tomasz. 2026. E-administracja – nowy model administracji w samorządzie terytorialnym, *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(2): xx–xx. DOI: 10.25167/osap.6223

Abstract: The article puts forward the thesis that e-administration constitutes not merely a set of separate technological tools, but a distinct, mixed organizational-legal-technological model that transforms the way public tasks are performed by local government units and reshapes the relationship between administration and citizens. The analysis addresses five research questions concerning: the changes that digitalization brings to the traditional model of local government administration; the understanding of the concepts of e-government, e-governance, and e-administration in the context of local government's tasks; the significance of legal regulations on computerization, interoperability, public e-services, the ePUAP platform, electronic deliveries, the automation of administrative activities; the benefits and barriers associated with implementing e-administration in local government units; and the legal guarantees available to the individual under the automation and algorithmization of local government administration.

The study employs the dogmatic-legal method, an analysis of the relevant literature, and, complementarily, a descriptive-analytical method, on the basis of which six analytical dimensions were distinguished (electronic communication, electronic document circulation, system interoperability, public e-services, guarantees of individual rights, and the automation of administrative activities), with the analysis conducted in four stages. The results indicate that the digitally driven transformation of local government administration occurs simultaneously in the normative, technological, and guarantee-related dimensions, and that its progress varies significantly depending on the size and resources of individual local

government units. The conclusions are primarily dogmatic-legal and systemic in character, as the article does not include empirical research on the actual level of e-administration implementation in specific local government units.

Keywords: local government, e-administration, digitalization, electronic deliveries, automation of administrative proceedings.

Abstrakt: Artykuł stawia tezę, że e-administracja stanowi nie tyle zbiór odrębnych narzędzi technologicznych, ile odrębny, mieszany model organizacyjno-prawno-technologiczny, przekształcający sposób wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz relacje administracji z obywatelem. Analizie poddano pięć pytań badawczych dotyczących: zmian zachodzących pod wpływem cyfryzacji w tradycyjnym modelu administracji samorządowej; rozumienia pojęć e-government, e-governance i e-administracji na gruncie zadań samorządowych; znaczenia regulacji prawnych dotyczących informatyzacji, interoperacyjności, e-usług publicznych, ePUAP, doręczeń elektronicznych i automatyzacji czynności administracyjnych takich jak między innymi: korzyści i barier wdrażania e-administracji w jednostkach samorządu terytorialnego; a także gwarancji prawnych przysługujących jednostce w warunkach automatyzacji i algorytmizacji działania administracji samorządowej.

W badaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną, analizę literatury przedmiotu oraz uzupełniająco metodę opisowo-analityczną, na podstawie której wyodrębniono sześć wymiarów analitycznych (komunikację elektroniczną, elektroniczny obieg dokumentów, interoperacyjność systemów, e-usługi publiczne, gwarancje praw jednostki oraz automatyzację czynności administracyjnych) i przeprowadzono analizę w czterech etapach. Wyniki wskazują, że przekształcenie administracji samorządowej pod wpływem cyfryzacji dokonuje się jednocześnie w wymiarze normatywnym, technologicznym i gwarancyjnym, a jego postęp bywa istotnie zróżnicowany w zależności od wielkości i zasobów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wnioski mają charakter przede wszystkim dogmatycznoprawny i systemowy, ponieważ artykuł nie obejmuje badań empirycznych nad rzeczywistym poziomem wdrożenia e-administracji w konkretnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, e-administracja, informatyzacja, e-Doręczenia, automatyzacja postępowania administracyjnego.

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł ma charakter samodzielnego opracowania naukowego. Jego celem nie jest całościowe omówienie wszystkich aspektów cyfryzacji administracji publicznej, lecz analiza e-administracji jako mieszanego modelu organizacyjno-prawno-technologicznego, który wpływa na sposób wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Przyjęta perspektywa pozwala skoncentrować się na tych elementach cyfryzacji, które bezpośrednio oddziałują na relacje między urzędem samorządowym a mieszkańcem, w szczególności na elektronicznej komunikacji, elektronicznym obiegu dokumentów, interoperacyjności systemów, e-usługach publicznych, gwarancjach praw jednostki oraz automatyzacji wybranych czynności administracyjnych.

Podstawowym problemem badawczym jest ustalenie, w jaki sposób cyfryzacja wpływa na organizację, sposób działania i relacje administracji samorządowej z obywatelem. W związku z tym sformułowano następujące pytania badawcze:

1. Jakie cechy tradycyjnego modelu administracji publicznej i administracji samorządowej ulegają zmianie pod wpływem cyfryzacji?
2. Jak należy rozumieć pojęcia e-government, e-governance i e-administracji w kontekście zadań jednostek samorządu terytorialnego?
3. Jakie znaczenie dla samorządu terytorialnego mają regulacje dotyczące informatyzacji, interoperacyjności, e-usług publicznych, ePUAP, doręczeń elektronicznych, elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz automatyzacji czynności administracyjnych?
4. Jakie korzyści i bariery wiążą się z wdrażaniem e-administracji w jednostkach samorządu terytorialnego?
5. Jakie gwarancje prawne przysługują jednostce w warunkach automatyzacji i algorytmizacji działania administracji samorządowej oraz jaka jest ich podstawa normatywna?

W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną, polegającą na analizie aktów prawnych regulujących informatyzację działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, oraz metodę analizy literatury przedmiotu z zakresu prawa administracyjnego, nauki administracji, zarządzania publicznego i cyfryzacji sektora publicznego. Uzupełniająco wykorzystano metodę opisowo-analityczną, służącą uporządkowaniu podstawowych pojęć i wskazaniu praktycznych konsekwencji cyfryzacji dla samorządu terytorialnego. Dobór analizowanych aktów prawnych został oparty na ich bezpośrednim znaczeniu dla wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w zakresie komunikacji elektronicznej, elektronicznego obiegu dokumentów, interoperacyjności systemów, doręczeń elektronicznych oraz automatyzacji czynności administracyjnych. Analiza nie obejmuje badań empirycznych nad poziomem wdrożenia e-administracji w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, dlatego formułowane wnioski mają przede wszystkim charakter dogmatycznoprawny i systemowy.

Aby analiza nie miała wyłącznie charakteru przeglądowego, problem badawczy zoperacjonalizowano przez wyodrębnienie trzech kategorii materiału badawczego oraz sześciu wymiarów analitycznych. Po pierwsze, analizie poddano te akty prawne, które bezpośrednio warunkują wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny w środowisku cyfrowym. Analizie poddano regulacje dotyczące informatyzacji działalności podmiotów publicznych, interoperacyjności, elektronicznego obiegu dokumentów, elektronicznych doręczeń, identyfikacji elektronicznej, ePUAP, ochrony danych, cyberbezpieczeństwa i automatyzacji określonych czynności administracyjnych. Jako kryterium doboru tych aktów kierowano się bezpośrednim znaczeniem dla komunikacji między jednostkami samorządu

terytorialnego a obywatelem. Analizie poddano literaturę z zakresu prawa administracyjnego, zarządzania publicznego i cyfryzacji sektora publicznego. Literatura ta została wykorzystana do uchwycenia zmian, jakie technologie cyfrowe wywołują w sposobie wykonywania zadań publicznych przez samorządy terytorialne. Dokonano przeglądu wybranych przykładów rozwiązań administracji cyfrowej, takich jak ePUAP, e-Doręczenia, profil zaufany, elektroniczne formularze, rejestry publiczne itp. Nie były to typowe studia przypadków, ale rozwiązania reprezentatywne dla głównych obszarów cyfryzacji administracji samorządowej.

Na tej podstawie wyodrębniono sześć obszarów analitycznych. Pierwszy dotyczy komunikacji elektronicznej między obywatelem a urzędem, kolejny skupia się na elektronicznym obiegu dokumentów. Trzeci odnosi się do interoperacyjności systemów wymiany danych między administracją samorządową a innymi podmiotami publicznymi. Czwarty koncentruje się na dostępności i jakości e-usług publicznych, piąty obejmuje gwarancje praw jednostki. Ostatni, szósty, odnosi się do automatyzacji czynności administracyjnych (w tym technicznych, procesowych, rozstrzygnięć administracyjnych i decyzji administracyjnych).

Procedurę analityczną realizowano w czterech etapach. W pierwszym określono cechy tradycyjnego modelu administracji samorządowej, drugi etap skupiał się na ustaleniu regulacji i koncepcji e-administracji, które wpływają na przekształcenie tego modelu. Trzeci etap polegał na przyporządkowaniu wybranych rozwiązań cyfrowych do wskazanych wymiarów analitycznych. Ostatni, czwarty, pozwolił ocenić, jakie skutki prawne, organizacyjne i społeczne wywołuje cyfryzacja działalności jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem relacji między obywatelem a urzędem. Przyjęta operacjonalizacja pozwala traktować e-administrację nie jako zbiór odrębnych narzędzi technologicznych, lecz jako model przekształcania administracji samorządowej. Model ten jest realizowany w wymiarze normatywnym, technologicznym i gwarancyjnym. Jednocześnie należy podkreślić że artykuł nie obejmuje badań empirycznych nad poziomem wdrożenia poszczególnych systemów w konkretnych JST. W związku z tym wnioski mają charakter typowo dogmatyczno-prawny, systemowy i opisowo-analityczny.

Analiza została przeprowadzona według stanu prawnego na dzień 2 czerwca 2026 r. Zastrzeżenie to ma istotne znaczenie, ponieważ obszar cyfryzacji administracji publicznej, doręczeń elektronicznych, identyfikacji elektronicznej, cyberbezpieczeństwa oraz regulacji dotyczących sztucznej inteligencji podlega dynamicznym zmianom legislacyjnym zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

Analiza tabeli 1 prowadzi do wniosku, że operacjonalizacja problemu badawczego nie sprowadza się tylko do doboru jednego rodzaju materiału, lecz co do zasady łączy trzy zasadnicze kategorie źródeł o odmiennej funkcji z sześcioma wymiarami analitycznymi, którym te źródła służą. Akty normatywne i literatura klasyczna dotycząca problematyki cyfryzacji usług publicznych wyznaczają fundament normatywny oraz punkt odniesienia dla oceny zmiany.

Tabela 1. Operacjonalizacja problemu badawczego

Element analizy	Kryterium doboru	Funkcja w artykule
Akty prawne	bezpośredni wpływ na wykonywanie zadań JST w środowisku cyfrowym	określenie ram normatywnych e-administracji
Literatura klasyczna	wyjaśnienie tradycyjnego modelu administracji	punkt odniesienia dla analizy zmiany
Literatura o cyfryzacji	dotyczy e-government, e-governance, e-administracji, ezd, interoperacyjności, automatyzacji	uporządkowanie pojęć i koncepcji
Przykłady rozwiązań cyfrowych	reprezentatywność dla komunikacji, obiegu dokumentów, e-usług, doręczeń i automatyzacji	pokazanie praktycznych konsekwencji dla JST
Wymiary analityczne	komunikacja, dokumentacja, interoperacyjność, e-usługi, gwarancje praw jednostki, automatyzacja	struktura oceny wpływu cyfryzacji na jst

Źródło: opracowanie własne.

Literatura dotycząca cyfryzacji ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego porządkuje aparat pojęciowy niezbędny dla scharakteryzowania tej zmiany. Wskazane przykłady wdrożonych w JST rozwiązań cyfrowych pełnią odmienną funkcję. Nie stanowią jedynie ilustracji przypadkowo wybranych narzędzi informatycznych, lecz zostały dobrane i przyporządkowane do kategorii przedstawionych w tabeli.

Zasadniczym kryterium ich doboru jest reprezentatywność względem sześciu wymiarów analitycznych, tj. komunikacji, obiegu dokumentów, e-usług, doręczeń i automatyzacji, co pozwoliło autorowi przejść do oceny ich konsekwencji dla JST. W ostatnim wierszu tabeli znajdują się wymiary analityczne. Nie stanowią one kolejnej, równoległej kategorii materiału badawczego, lecz wyznaczają określoną strukturę, do której odnoszą się akty prawne, literatura i przykłady praktyczne. Te trzy kategorie są co do zasady odczytywane łącznie.

Przyjęty w tabeli 1 brak symetrii między czterema zasadniczymi kategoriami materiału a sześcioma wymiarami jest zamierzony. Należy przy tym zaznaczyć, że żadna pojedyncza kategoria źródeł nie odpowiada wprost jednemu wymiarowi. Wynika to z przekonania, że żadne z badanych zjawisk typu automatyzacja czynności administracyjnych nie da się jednoznacznie wyjaśnić wyłącznie na podstawie jednego rodzaju materiału badawczego, dlatego że wymaga odwołania się do normy prawnej, jej wykładni w literaturze oraz sposobu jej zastosowania w praktyce JST.

Tradycyjny model administrowania w samorządzie terytorialnym

Punktem wyjścia dla analizy e-administracji jest charakterystyka tradycyjnego modelu administrowania, który w administracji samorządowej opierał się przede

wszystkim na hierarchicznej organizacji urzędu, formalizmie proceduralnym, pisemności i papierowym obiegu dokumentów (Izdebski & Kulesza 2004, s. 22). Dla potrzeb niniejszej analizy kluczowe znaczenie ma nie ogólna definicja administracji publicznej, lecz sposób, w jaki tradycyjny model działania administracji samorządowej ulega przekształceniu pod wpływem cyfryzacji (Kaczmarski 2016, s. 220).

W doktrynie administrację publiczną ujmuje się jako część aparatu państwowego wykonującą zadania publiczne, natomiast administracja samorządowa stanowi jej wyodrębniony segment, działający na rzecz wspólnot lokalnych i regionalnych (Lipowicz 2000; Rydlewski 2015). Z punktu widzenia niniejszego artykułu szczególne znaczenie ma administracja samorządowa, ponieważ to na poziomie gminy, powiatu i województwa samorządowego obywatel najczęściej spotyka się z usługami publicznymi. W tym obszarze cyfryzacja ma wymiar nie tylko techniczny, lecz także organizacyjny, prawny i społeczny. Zmienia ona sposób komunikacji z urzędem, obieg dokumentów, dostęp do informacji publicznej, przebieg postępowań administracyjnych oraz oczekiwania obywateli wobec jakości i szybkości obsługi (Izdebski & Kulesza 2004, s. 25). W niniejszym artykule za tradycyjny model administracji samorządowej przyjmuje się sposób wykonywania zadań publicznych oparty na hierarchicznej organizacji urzędu, formalizmie proceduralnym, pisemności, papierowym obiegu dokumentów oraz dominacji osobistego kontaktu obywatela z organem administracji. Tak rozumiany model stanowi punkt odniesienia dla analizy zmian wywołanych cyfryzacją. (Izdebski & Kulesza 2004, s. 26).

Zestawienie pokazuje, że przejście do e-administracji nie polega wyłącznie na zmianie kanału komunikacji z papierowego na elektroniczny. Obejmuje ono zmianę logiki działania urzędu: od modelu skoncentrowanego na fizycznym dokumencie, osobistej obecności obywatela i hierarchicznej kontroli do modelu opartego na przepływie danych, dostępności usług niezależnie od miejsca i czasu oraz współodpowiedzialności wielu podmiotów za bezpieczeństwo i prawidłowość procesu administracyjnego. Jednocześnie cyfryzacja nie usuwa ryzyk administracyjnych, lecz przekształca ich charakter – z ryzyk biurokratycznych w ryzyka technologiczne, organizacyjne i społeczne (Rydlewski 2015).

Cyfryzacja samorządu terytorialnego obejmuje nie tylko zmianę formy dokumentu, lecz także przekształcenie procedur, kompetencji pracowników, kanałów komunikacji, standardów bezpieczeństwa oraz mechanizmów odpowiedzialności (Ganczar & Sytek 2022). Rosnące oczekiwania wobec sprawności administracji publicznej stanowią jeden z głównych impulsów cyfryzacji usług świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Pawłowska 2003/2004).

Cyfryzacja administracji samorządowej oznacza stopniowe włączanie narzędzi technologicznych do istniejących procedur administracyjnych, co prowadzi do przekształcenia sposobu komunikacji z obywatelem, obiegu dokumentów i organizacji pracy urzędu (Barcevičius et al. 2019).

Tabela 2. Tradycyjny model administracji a model e-administracji w samorządzie terytorialnym

Kryterium	Tradycyjny model administracji	Model e-administracji
Komunikacja	bezpośredni kontakt w urzędzie, korespondencja papierowa, kontakt telefoniczny	komunikacja elektroniczna, formularze online, epuap, e-doręczenia, portale usług publicznych
Dokumentacja	dokument papierowy, akta fizyczne, archiwa tradycyjne	dokument elektroniczny, elektroniczne zarządzanie dokumentacją, cyfrowe repozytoria
Dostępność usług	ograniczona godzinami pracy urzędu i miejscem zamieszkania obywatela	dostęp zdalny, możliwość załatwienia części spraw niezależnie od miejsca i czasu
Rola obywatela	petent zobowiązany do osobistego dostarczenia dokumentów i informacji	użytkownik e-usług, aktywny uczestnik komunikacji z administracją
Odpowiedzialność	oparta na formalnym działaniu urzędnika i hierarchii służbowej	obejmuje odpowiedzialność urzędnika, administratora systemu, projektanta procedury i podmiot utrzymujący system
Bezpieczeństwo	ochrona dokumentów papierowych i dostęp do akt w urzędzie	cyberbezpieczeństwo, ochrona danych osobowych, uwierzytelnianie, podpis elektroniczny, profil zaufany
Koszty	koszty papieru, archiwizacji, obsługi korespondencji i osobistej obsługi interesanta	koszty wdrożenia, utrzymania, aktualizacji systemów i szkolenia pracowników, przy potencjalnej redukcji kosztów obsługi
Tempo działania	zależne od obiegu papierowego, pracy kancelarii i dostępności urzędników	możliwość automatyzacji czynności powtarzalnych, szybszy obieg informacji i dokumentów
Ryzyka	biurokratyzacja, przewlekłość, nadmierny formalizm	wykluczenie cyfrowe, awarie systemów, cyberzagrożenia, nieprzejrzystość algorytmów

Źródło: opracowanie własne.

Z perspektywy samorządu terytorialnego kluczowe znaczenie ma ocena, czy cyfryzacja realnie zwiększa dostępność, sprawność i przejrzystość usług publicznych świadczonych mieszkańcom. Oczekiwania obywateli wobec administracji publicznej obejmują nie tylko szybkość i jakość obsługi, lecz także przejrzystość działania, bezpieczeństwo danych oraz zaufanie do legalności i rzetelności procedur. W tym sensie cyfryzacja administracji samorządowej powinna być oceniana nie tylko przez pryzmat efektywności, ale również przez pryzmat ochrony praw jednostki (Śledziewska & Zięba 2016).

Informatyzacja stanowi jeden z podstawowych warunków sprawnego wykonywania zadań publicznych, lecz jej skuteczność zależy od powiązania rozwiązań technicznych z reformą procedur, kompetencji pracowników i organizacji urzędu (Ganczar & Sytek 2022).

Nowe możliwości i metody pozyskiwania informacji wiążą się z koniecznością określenia, zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego, granic pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach. W tym obszarze szczególnego znaczenia nabiera problem gwarancji wolności i praw jednostki. Skuteczniejsze oraz bardziej efektywne metody zarządzania informacją w administracji wiążą się z obowiązkiem rozbudowy i integracji systemów informatycznych, a także standaryzacji oraz koordynacji oprogramowania, dokumentów elektronicznych i procedur (Darmorost 2013).

W związku z tym niezbędne stają się działania ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego. Kształtowanie procesów decyzyjnych z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych wymaga odpowiedniej infrastruktury technicznej i organizacyjnej (Darmorost 2013; Barcevičius et al. 2019). Oczekiwanie szybszej komunikacji elektronicznej zmienia standardy obsługi mieszkańców, choć nie znosi wymogów formalnych właściwych dla postępowań administracyjnych (Izdebski & Kulesza 2004).

Tradycyjny model administracji opierał się na fizycznym przechowywaniu akt, papierowym obiegu dokumentów oraz przekazywaniu pism za pośrednictwem poczty albo bezpośrednio zainteresowanemu obywatelowi. Rozwój e-administracji należy traktować jako jedno z zasadniczych przeobrażeń współczesnej administracji publicznej, obejmujące zarówno organizację pracy urzędu, jak i relacje administracji z obywatelem (Pawłowska 2003/2004; Rydlewski 2015).

Nowoczesny model e-administracji w samorządzie terytorialnym

W dalszej części artykułu pojęcie administracji publicznej będzie używane jako kategoria nadrzędna, obejmująca wszystkie podmioty wykonujące zadania publiczne na podstawie prawa. W ramach tak przyjętej perspektywy dalsza analiza koncentruje się na pierwszym z sześciu wyodrębnionych wymiarów analitycznych, tj. komunikacji elektronicznej pomiędzy obywatelem a urzędem, traktowanej jako jeden z elementów szerszego modelu transformacji administracji samorządowej, a nie jedynie jako zbiór odrębnych narzędzi technologicznych.

Pojęcie administracji samorządowej będzie odnoszone do jednostek samorządu terytorialnego, tj. gmin, powiatów i województw samorządowych, oraz ich organów i jednostek organizacyjnych. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie, ponieważ nie każde rozwiązanie cyfrowe projektowane na poziomie państwa można bezpośrednio utożsamiać z działaniem samorządu. W wielu przypadkach administracja samorządowa korzysta z narzędzi centralnych, takich jak ePUAP, rejestry publiczne czy systemy identyfikacji elektronicznej, ale wdraża je w warunkach lokalnych, przy zróżnicowanych możliwościach finansowych, kadrowych i organizacyjnych (Adamczewski 2005; Śledziewska & Zięba 2016).

Analiza e-administracji w samorządzie terytorialnym wymaga rozróżnienia trzech powiązanych, lecz nietożsamych pojęć: e-government, e-governance i e-administracji.

E-government oznacza wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych przez administrację publiczną w celu świadczenia usług publicznych, usprawnienia komunikacji z obywatelami i przedsiębiorcami oraz zwiększenia efektywności wykonywania zadań publicznych. W tym ujęciu akcent położony jest przede wszystkim na elektroniczne świadczenie usług i cyfrowe kanały kontaktu administracji z jej adresatami (Ganczar & Sytek 2022).

E-governance jest pojęciem szerszym. Obejmuje nie tylko elektroniczne świadczenie usług, lecz także wykorzystanie technologii cyfrowych do współzarządzania, konsultacji społecznych, partycypacji obywatelskiej, wymiany danych między podmiotami publicznymi oraz tworzenia bardziej otwartego i sieciowego modelu wykonywania władzy publicznej (Barcevičius et al. 2019).

Natomiast e-administracja może być rozumiana jako praktyczny wymiar zastosowania technologii cyfrowych w strukturach administracji publicznej. Obejmuje ona zarówno elektroniczny obieg dokumentów, e-usługi, interoperacyjność systemów, elektroniczne skrzynki podawcze, podpis elektroniczny, profil zaufany, e-Doręczenia, jak i rozwiązania wspierające automatyzację wybranych czynności administracyjnych (Pawłowska 2003/2004; Kulisiewicz & Kuligowski 2005).

Na potrzeby niniejszego artykułu przez e-administrację samorządową rozumie się wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne w celu wykonywania zadań publicznych, świadczenia usług na rzecz mieszkańców, komunikacji z obywatelami i przedsiębiorcami oraz usprawnienia wewnętrznych procesów urzędowych. Takie ujęcie pozwala odróżnić e-administrację jako organizację procesów urzędowych od e-government, rozumianego głównie jako świadczenie usług online, oraz od e-governance, które akcentuje partycypację, współzarządzanie i sieciową współpracę podmiotów publicznych i społecznych (Barcevičius et al. 2019).

Współczesna administracja publiczna powinna realizować zadania publiczne w sposób zgodny z prawem, sprawny, dostępny i zorientowany na potrzeby obywatela jako użytkownika usług publicznych. Rozwój e-administracji zależy od szerszych uwarunkowań społecznych, gospodarczych i politycznych, w tym poziomu rozwoju infrastruktury cyfrowej, stabilności instytucjonalnej oraz skali wykluczenia cyfrowego. M. Ganczar i A. Sytek (2022) ujmują e-administrację jako wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych przez administrację publiczną w procesach wymiany informacji oraz świadczenia usług publicznych.

A. Pawłowska (2003/2004) ujmuje e-administrację jako etap przejścia od tradycyjnej biurokracji do administracji wykorzystującej technologie cyfrowe w komunikacji z obywatelem i organizacji własnych procedur. Natomiast T. Kulisiewicz i S. Kuligowski (2005) akcentują organizacyjny wymiar e-administracji,

obejmujący elektroniczny przepływ dokumentów, wymianę informacji między jednostkami oraz relacje administracji z obywatelami, sektorem prywatnym i organizacjami społecznymi. W raporcie *E-Government: The Next American Revolution* podkreśla się, że e-administracja powinna zapewniać dostępność usług, prostotę obsługi, bezpieczeństwo, ochronę prywatności, interoperacyjność oraz możliwość ograniczania kosztów działania administracji (The Council for Excellence in Government 2000). Z przywołanych ujęć wynika, że e-administracja obejmuje zarówno zewnętrzny wymiar świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną, jak i wewnętrzny wymiar reorganizacji pracy urzędu, obejmujący obieg dokumentów, przepływ informacji, interoperacyjność systemów oraz nowe standardy bezpieczeństwa.

Rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną może wzmacniać dostępność administracji publicznej, ograniczać bariery terytorialne i organizacyjne oraz poprawiać jakość obsługi mieszkańców, pod warunkiem zachowania alternatywnych kanałów kontaktu z urzędem (Śledziewska & Zięba 2016). E-administracja wymaga zatem równoległych zmian technologicznych, organizacyjnych i kompetencyjnych, ponieważ samo wdrożenie systemów informatycznych nie gwarantuje poprawy jakości usług publicznych.

Istotnym aspektem rozwoju e-administracji są podstawy prawno-organizacyjne tego procesu. Można je rozpatrywać z punktu widzenia europejskiego i krajowego. Rozwój e-administracji w Polsce pozostawał pod wpływem regulacji i inicjatyw Unii Europejskiej dotyczących ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, interoperacyjności oraz świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną (Barcevičius et al. 2019). Z perspektywy samorządu terytorialnego znaczenie tych działań polegało przede wszystkim na promowaniu wspólnych standardów wymiany danych i dostępności usług cyfrowych.

Impulsem do rozwoju prawnych podstaw e-administracji była uchwała Sejmu RP z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania społeczeństwa informacyjnego. Na początku XXI wieku przyjęto następnie akty prawne tworzące podstawy elektronicznej komunikacji z administracją, dotyczące m.in. dostępu do informacji publicznej, podpisu elektronicznego, świadczenia usług drogą elektroniczną oraz ochrony baz danych.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestię e-administracji jest ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Ustawa o informatyzacji stworzyła podstawy prawne koordynacji procesów informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne oraz określiła ramy organizacyjne i techniczne elektronicznej wymiany informacji w administracji (Ganczar & Sytek 2022). Z punktu widzenia niniejszego artykułu kluczowe znaczenie mają te elementy ustawy, które dotyczą interoperacyjności, elektronicznej wymiany informacji, ePUAP, repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych oraz identyfikacji elektronicznej.

Zakres ustawy obejmuje nie tylko administrację rządową i samorządową, lecz także inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Z punktu widzenia samorządu terytorialnego istotne jest przede wszystkim to, że realizacja zadań publicznych coraz częściej wymaga wymiany danych między różnymi systemami i poziomami administracji (Ganczar & Sytek 2022).

Kolejne nowelizacje ustawy miały na celu dostosowanie jej do zmieniających się potrzeb administracji cyfrowej, w tym do problemów związanych z wykorzystywaniem oprogramowania, wymianą danych i koordynacją projektów informatycznych. Znaczenie instytucjonalne ma również Rada ds. Cyfryzacji jako organ opiniodawczo-doradczy, którego działalność pośrednio wpływa na kierunki polityki cyfrowej państwa. Środki komunikacji elektronicznej należy rozumieć funkcjonalnie, jako rozwiązania techniczne umożliwiające porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych. Takie ujęcie pozwala objąć również nowe narzędzia komunikacji pojawiające się wraz z rozwojem technologii (Ganczar & Sytek 2022).

Interoperacyjność oznacza zdolność różnych podmiotów, systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych do współdziałania oraz wymiany danych w celu realizacji zadań publicznych. Dla jednostek samorządu terytorialnego ma ona znaczenie praktyczne, ponieważ umożliwia integrację systemów lokalnych z rejestrami i platformami centralnymi, ogranicza powielanie czynności oraz zmniejsza konieczność wielokrotnego pozyskiwania tych samych informacji od obywatela (Śledziewska & Zięba 2016).

Rozporządzenie dotyczące Krajowych Ram Interoperacyjności określiło minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych, rejestrów publicznych, wymiany informacji, bezpieczeństwa oraz dostępności zasobów publicznych. Istotne znaczenie dla rozwoju elektronicznej komunikacji administracji z obywatelem miała nowelizacja ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z 2019 r.

W jej wyniku wprowadzono Rejestr Danych Kontaktowych (RDK) osób fizycznych, którego celem jest usprawnienie elektronicznego kontaktu administracji publicznej z obywatelem. Rejestr ten na podstawie ustawy o doręczeniach elektronicznych, o którym mówi art. 39 k.p.a., ma charakter wyłącznie informacyjno-kontaktowy i nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej doręczenia elektronicznego pisma w postępowaniu administracyjnym. W związku z powyższym należy przyjąć, że wpis danych kontaktowych do RDK nie jest równoznaczny ze zgodą strony na doręczanie jej korespondencji elektronicznie w rozumieniu przepisów k.p.a.

Teza ta wymaga jednak uszczegółowienia o charakterze aktualizującym stan prawny. Od 1 stycznia 2026 roku podstawowym sposobem elektronicznego doręczania korespondencji pomiędzy podmiotami publicznymi a niepublicznymi są e-Doręczenia, realizowane na podstawie ustawy z dnia 18 listopada z 2020 roku

o doręczeniach elektronicznych, z kolei ePUAP pozostaje wykorzystywany w przypadkach normowanych przez ustawy szczególne oraz relacjach przejściowych, w tym jako kanał świadczenia części e-usług niezwiązanych z doręczeniem korespondencji.

Zarówno w przekonaniu autora, jak i według innych badaczy tego zjawiska dalsza cyfryzacja powinna zmierzać do uproszczenia procesów administracyjnych, uporządkowania zasobów cyfrowych oraz konsekwentnego dokończenia przejścia od modelu opartego na ePUAP-ie do modelu opartego na e-Doręczeniach jako podstawowym kanale komunikacji elektronicznej administracji z potencjalnym obywatelem (Śledziewska & Zięba 2016). Z perspektywy interoperacyjności istotne znaczenie ma także problem standardów otwartych, które sprzyjają jawności specyfikacji, neutralności technologicznej oraz ograniczaniu zależności administracji od zamkniętych rozwiązań informatycznych.

W literaturze wskazuje się, że informatyzacja administracji może ułatwiać dostęp do informacji publicznej, usprawniać komunikację z obywatelami, zwiększać przejrzystość działania podmiotów publicznych, ograniczać koszty obsługi oraz wzmacniać mechanizmy partycypacji i kontroli społecznej (Pawłowska 2003/2004; Śledziewska & Zięba 2016).

Proces informatyzacji administracji wymagał również regulacji zawartych w innych aktach prawnych, w tym Kodeksu postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej oraz Prawa zamówień publicznych. Zmiany te umożliwiły m.in. doręczenia elektroniczne, elektroniczne załatwianie spraw, składanie e-deklaracji oraz prowadzenie postępowań zakupowych z wykorzystaniem platform elektronicznych.

Model e-administracji samorządowej należy rozumieć jako sposób wykonywania zadań publicznych, w którym technologie cyfrowe wspierają komunikację z mieszkańcami, obieg dokumentów, zarządzanie sprawami oraz świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną (Ganczar & Sytek 2022).

Skuteczność e-administracji zależy od zdolności ustawodawcy do tworzenia regulacji, które zapewniają stabilność procedur administracyjnych, a zarazem umożliwiają wykorzystywanie nowych technologii.

Skuteczne wdrażanie e-administracji utrudnia rozproszenie regulacji prawnych, zróżnicowany poziom przygotowania organizacyjnego jednostek samorządu terytorialnego oraz konieczność stałego dostosowywania procedur administracyjnych do zmian technologicznych (Rydlewski 2015).

Szczególne znaczenie dla dalszego rozwoju e-administracji, zwłaszcza w kontekście automatyzacji działań administracji publicznej, ma rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1689 ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji, określane jako AI Act.

AI Act opiera się na podejściu opartym na ryzyku, co oznacza, że zakres obowiązków zależy od rodzaju systemu sztucznej inteligencji oraz poziomu zagrożenia dla praw podstawowych, bezpieczeństwa i interesu publicznego.

W administracji samorządowej AI Act powinien być analizowany przede wszystkim z perspektywy ochrony praw jednostki, przejrzystości procedur i odpowiedzialności organu za wynik sprawy. Kluczowe jest odróżnienie systemów wspierających czynności techniczne od systemów wpływających na treść rozstrzygnięcia, przy założeniu, że reżimy prawne właściwe każdemu z tych przypadków nie są tożsame i nie wynikają z AI Act.

Ustawowy obowiązek zapewniania nadzoru człowieka (tzw. *human oversight*) z art. 14 AI Act dotyczy wyłącznie systemów sztucznej inteligencji zaklasyfikowanych jako systemy wysokiego ryzyka, z kolei prawo do uzyskania wyjaśnienia indywidualnej decyzji ma ściśle ograniczony zakres podmiotowy i przedmiotowy, albowiem odnosi się do osoby, wobec której podjęto decyzję wywołującą skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływającą na podstawie wyniku działania systemu wysokiego ryzyka, o którym mowa w załączniku nr III do rozporządzenia.

Zauważyć trzeba, że kontrola instancyjna i sądowoadministracyjna rozstrzygnięć wynika z przepisów prawa krajowego, tj. Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a także z ogólnych gwarancji ochrony praw jednostki, które AI Act uzupełnia, lecz których nie zastępuje (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1689, 2024).

Trzecią niezależną podstawę przejrzystości systemów algorytmicznych wykorzystywanych przez organy administracji publicznej tworzy prawo dostępu do informacji. W tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2021 roku (III OSK 836/21). Uznał on, że algorytm narzędzia informatycznego wykorzystywanego przez organy władzy publicznej do przydzielania spraw referentom stanowi typową informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej, ponieważ dotyczy sposobu funkcjonowania i załatwiania spraw, a techniczny charakter algorytmu – wynikający z dynamicznego postępu technologicznego – nie pozbawia go tego przymiotu.

Analiza rozstrzygnięcia NSA z 19 kwietnia 2021 roku prowadzi do wniosku, że ma ono istotne znaczenie dla JST wykorzystujących systemy algorytmiczne przy podejmowaniu lub przygotowaniu rozstrzygnięć. Strona niebędąca adresatem określonej decyzji może żądać ujawnienia zasad działania takiego systemu w trybie dostępu do informacji publicznej, niezależnie od przysługującego jej prawa do uzyskania wyjaśnienia z art. 86 AI Act.

W literaturze podkreśla się ponadto, że rozwój systemów opartych na sztucznej inteligencji w administracji publicznej rodzi pytania wykraczające poza samą

automatyzację czynności technicznych i rozstrzygnięć, w tym o zakres prawa do informacji publicznej w odniesieniu do funkcjonowania takich systemów (Czerw 2026) oraz o szczególne ryzyka i korzyści związane z ich wykorzystaniem w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego, który pozostaje jednym z zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (Chochowski 2026).

Podobne wnioski można znaleźć w najnowszej literaturze zagranicznej. Badania nad wykorzystaniem AI w administracji samorządowej wskazują na napięcie między potencjałem tych systemów a ograniczeniami organizacyjnymi i kompetencyjnymi samorządów (Yigitcanlar, Agdas & Degirmenci 2023), konieczność objęcia zarządzania AI w sektorze publicznym zintegrowanymi ramami ryzyka i standardami (Wirtz, Weyerer & Kehl 2022), a także potrzebę rzetelnego analizowania tego zjawiska równocześnie na poziomie jednostkowych systemów i decyzji, organizacji publicznych oraz systemu administracji jako całości (Criado, Sandoval-Almazán & Gil-Garcia 2025).

Najbardziej aktualne przeglądy literatury potwierdzają, że transformacja cyfrowa administracji publicznej, w tym także samorządowej, jest procesem uwarunkowanym nie tylko poprzez technologię, lecz także przez istniejące struktury zarówno instytucjonalne, jak i organizacyjne (Giest, McBride, Nikiforova & Sikder 2025). Osiągnięcie realnych korzyści z cyfryzacji zarządzania publicznego w JST wymaga spełnienia określonych warunków wstępnych o charakterze prawnym, kompetencyjnym i organizacyjnym, a nie jedynie pasywnego wdrożenia technologii, o czym wspominają autorzy w literaturze zagranicznej (Maheshwari, Mohan & Mishra 2025).

Oba te wątki potwierdzają, że automatyzacja w administracji samorządowej nie powinna być rozpatrywana wyłącznie w kategoriach usprawnienia technicznego, lecz także w kategoriach gwarancji proceduralnych i systemowych właściwych dla całego sektora administracji publicznej.

Standardy informatyzacji administracji samorządowej oraz czynnościowy model realizacji procedur urzędowych

Część tego artykułu odnosi się do drugiego i trzeciego wymiaru analityczno-elektronicznego obiegu dokumentów oraz interoperacyjności systemów jako dwóch warstw tego samego procesu transformacji dokumentowej i systemowej.

Elektroniczne zarządzanie dokumentacją stanowi jeden z podstawowych instrumentów wewnętrznej cyfryzacji administracji publicznej, ponieważ wpływa na sposób rejestrowania, dekretowania, prowadzenia i archiwizowania spraw (Drzewiecka 2021). Rozwiązania z zakresu elektronicznego zarządzania dokumentacją były początkowo rozwijane głównie w sektorze prywatnym, a następnie stopniowo dostosowywane do potrzeb administracji publicznej (Drzewiecka 2021).

Rozwój EZD wymagał dostosowania przepisów kancelaryjnych i archiwalnych. Kluczowe znaczenie miało rozporządzenie regulujące instrukcję kancelaryjną, jednolite rzeczowe wykazy akt oraz organizację archiwów zakładowych.

Rozporządzenie kancelaryjne określiło podstawowe zasady wykonywania czynności kancelaryjnych, klasyfikowania dokumentacji oraz funkcjonowania systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją. Z perspektywy samorządu terytorialnego istotne jest przede wszystkim to, że EZD umożliwia dokumentowanie przebiegu spraw, porządkowanie obiegu pism oraz stopniowe ograniczanie zależności urzędu od dokumentacji papierowej (Drzewiecka 2021).

Wdrażanie EZD napotkało bariery organizacyjne, techniczne i proceduralne. W literaturze wskazywano, że standaryzacja elektronicznego obiegu dokumentów w podmiotach publicznych jest utrudniona ze względu na zróżnicowane procedury, odmienne rozwiązania techniczne oraz różny poziom przygotowania organizacyjnego urzędów (Drzewiecka 2021).

Wdrożenie EZD w administracji samorządowej może przynieść kilka podstawowych korzyści: zwiększenie przejrzystości obiegu spraw, ograniczenie kosztów korespondencji papierowej, przyspieszenie komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, ułatwienie kontroli terminowości działań urzędu oraz stworzenie warunków do analizy danych o przebiegu spraw administracyjnych. Warunkiem osiągnięcia tych efektów jest jednak nie samo wdrożenie systemu teleinformatycznego, ale także dostosowanie procedur kancelaryjnych, przeszkolenie pracowników i zapewnienie interoperacyjności z innymi systemami publicznymi (Drzewiecka 2021; Ganczar & Sytek 2022).

Sprawność obsługi obywateli zależy nie tylko od wdrożenia systemu EZD, lecz także od właściwej organizacji pracy urzędu. Pełne przejście na EZD napotyka ograniczenia prawne, techniczne i organizacyjne, dlatego część spraw może być nadal prowadzona w systemie tradycyjnym. Oznacza to, że EZD należy traktować nie jako narzędzie techniczne, lecz jako element szerszej zmiany organizacyjnej administracji (Drzewiecka 2021).

Dostęp do systemu EZD i elektronicznych akt sprawy powinien być ograniczony do osób upoważnionych oraz merytorycznie odpowiedzialnych za załatwienie danej sprawy, zgodnie z zasadą minimalizacji danych z art. 5 ust. 1 lit. c RODO, nakazującą przetwarzanie danych osobowych w zakresie adekwatnym i niezbędnym do celów przetwarzania. Norma ta pozostaje jednak w relacji – a nie w prostym podporządkowaniu – wobec art. 73 k.p.a., który w każdym stadium postępowania przyznaje stronie prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów. Reżim wewnętrznej kontroli dostępu do systemu EZD, uzasadniony minimalizacją danych, nie może więc być interpretowany jako ograniczający zakres prawa strony wynikającego z art. 73 k.p.a. Adresatem obu norm są bowiem różne kategorie podmiotów: personel urzędu wykonujący czynności w systemie – w przypadku RODO, oraz strona postępowania – w przypadku art. 73 k.p.a. Roz-

wiązania techniczne EZD muszą więc jednocześnie realizować oba te odrębne, lecz niekolidujące ze sobą wymogi (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679, 2016).

W systemie EZD czynności użytkownika powinny być identyfikowalne, w szczególności przez powiązanie ich z danymi osoby dokonującej czynności oraz stosowanym mechanizmem uwierzytelnienia (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679, 2016). Istotną rolę odgrywa punkt kancelaryjny, który rejestruje korespondencję wpływającą, przypisuje jej metadane i umożliwia dalsze procedowanie sprawy w środowisku elektronicznym. Odwzorowanie cyfrowe powinno zapewniać czytelne odtworzenie treści dokumentu przy jednoczesnym racjonalnym gospodarowaniu zasobami technicznymi i finansowymi podmiotu publicznego.

Przesyłki przekazane pocztą elektroniczną powinny być selekcjonowane, rejestrowane i wprowadzane do EZD w sposób pozwalający zachować ich treść, załączniki oraz podstawowe metadane. Świadczenie e-usług przez administrację wymaga odpowiednich narzędzi organizacyjnych i technicznych, w tym systemów takich jak EZD, które mogą usprawniać obieg dokumentów i obsługę spraw (Drzewiecka 2021).

Badania D. Drzewieckiej (2021) wskazują, że wdrażanie EZD napotykało bariery związane m.in. z brakiem priorytetowego traktowania tego systemu, ograniczeniami finansowymi, inercją organizacyjną i niewystarczającym przygotowaniem informatycznym urzędników. Mimo tych trudności EZD należy traktować jako kluczowy system dziedzinowy dla dalszej cyfryzacji administracji publicznej.

Analiza e-administracji wymaga odniesienia do procedur administracyjnych, ponieważ to one wyznaczają sposób realizacji zadań publicznych i określają granice możliwej cyfryzacji oraz automatyzacji czynności urzędowych (Izdebski & Kulesza 2004). W tym kontekście konieczne jest doprecyzowanie pojęcia procedury administracyjnej jako uporządkowanego ciągu czynności podejmowanych w celu załatwienia sprawy publicznej.

Procedura może być rozumiana jako uregulowany sposób postępowania w określonej sprawie. W administracji publicznej pojęcie to odnosi się przede wszystkim do sekwencji czynności podejmowanych przez organ i uczestników postępowania (Chmaj 2012).

W ujęciu organizacyjnym procedura oznacza ustalony sposób prowadzenia działania lub procesu, natomiast w ujęciu prawnym – uregulowany przepisami ciąg czynności podejmowanych przez organ administracji i uczestników postępowania w celu konkretyzacji praw lub obowiązków jednostki. Dla analizy e-administracji istotne jest przede wszystkim to, że stopień cyfryzacji procedury zależy od jej charakteru: inaczej można cyfryzować czynności techniczne, inaczej czynności dowodowe, a jeszcze inaczej czynności prowadzące do wydania rozstrzygnięcia administracyjnego (Ganczar & Sytek 2022).

Automatyzacja procedur administracyjnych i wewnętrznych

W tej części artykułu autor skoncentruje się na szóstym wymiarze analitycznym, tj. automatyzacji czynności administracyjnych, rozpatrywanym równolegle z piątym wymiarem – gwarancjami praw jednostki, ponieważ oba wymiary wzajemnie ograniczają zakres dopuszczalnej automatyzacji.

Wraz z rozwojem społeczeństwa informacyjnego poszczególne podmioty administracji publicznej mogą świadczyć coraz więcej nowych e-usług (Ganczar & Sytek 2022). Dotyczy to nie tylko infrastruktury technicznej (hardware), oprogramowania (software) i urządzeń peryferyjnych, lecz także wdrożenia odpowiedniego poziomu automatyzacji procedur administracyjnych i procesów wewnętrznych obowiązujących w danym podmiocie administracji publicznej. Automatyzacja oznacza zatem możliwość zaoferowania obywatelom wyższej jakości obsługi, przy jednoczesnym zwiększeniu szybkości i efektywności działania administracji. Można przyjąć, że automatyzacja oznacza zmianę perspektywy funkcjonowania urzędu i obejmuje wieloetapowe procesy realizowane w podmiocie administracji publicznej (Rydlewski 2015).

Analizując automatyzację w administracji publicznej, należy wyraźnie odróżnić automatyzację czynności technicznych i techniczno-procesowych od automatyzacji rozstrzygnięć administracyjnych. Pierwsza z nich obejmuje działania pomocnicze, powtarzalne i zasadniczo niesporne, takie jak automatyczne generowanie urzędowego poświadczenia odbioru, walidacja podpisu elektronicznego, informowanie o brakach formularza, pobieranie danych z rejestru publicznego, rejestrowanie wpływu pisma, nadawanie numeru sprawy lub przesyłanie powiadomień systemowych (Ganczar & Sytek 2022).

Tego rodzaju automatyzacja służy przede wszystkim usprawnieniu pracy urzędu i ograniczeniu błędów technicznych. Nie zastępuje jednak organu administracji w zakresie oceny materiału dowodowego, wykładni prawa, ważenia interesu publicznego i interesu strony ani podejmowania rozstrzygnięcia władczego.

Inny charakter ma automatyzacja rozstrzygnięć administracyjnych. W tym przypadku system informatyczny lub algorytm nie tylko wspomaga czynności urzędowe, lecz także może wpływać na treść decyzji, ocenę sytuacji obywatela lub wynik postępowania. Taki model działania rodzi znacznie poważniejsze konsekwencje prawne. Dotyczy bowiem gwarancji procesowych jednostki, prawa do uzasadnienia rozstrzygnięcia, prawa do poznania podstaw decyzji, prawa do odwołania, zakazu dyskryminacji oraz odpowiedzialności za ewentualny błąd systemu (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1689, 2024).

Płaszczyzną odniesienia dla tych gwarancji pozostaje prawo krajowe, a nie AI Act. Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. decyzja administracyjna musi zawierać: uzasadnienie faktyczne i prawne, obejmujące wskazanie faktów, które dany organ uznał

za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności.

Z kolei art. 8 k.p.a. nakazuje organowi prowadzić postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej, co w literaturze łączy się z tzw. zasadą przekonywania. Wobec powyższego wykorzystanie systemu algorytmicznego, które kreuje treść rozstrzygnięcia, utrudnia realizację obu tych norm w stopniu proporcjonalnym w stosunku do udziału systemu w wypracowaniu wyniku. Im większy jest ten udział, tym trudniej danemu organowi wywiązać się z obowiązku wyjaśnienia stronie w sposób dla niej rzeczywiście przekonujący, a nie jedynie formalnie kompletny, dlaczego system wskazał określony wynik.

AI Act poprzez art. 86 przewiduje prawo do wyjaśnienia, ograniczone do decyzji wywołujących skutki prawne lub w podobny sposób istotnie wpływające na jednostkę. W tym zakresie AI uzupełnia, a nie zastępuje wymogi wynikające z art. 107 § 3 i art. 8 k.p.a., które co do zasady obowiązują organ niezależnie od tego, czy dany system podlega reżimowi wysokiego ryzyka.

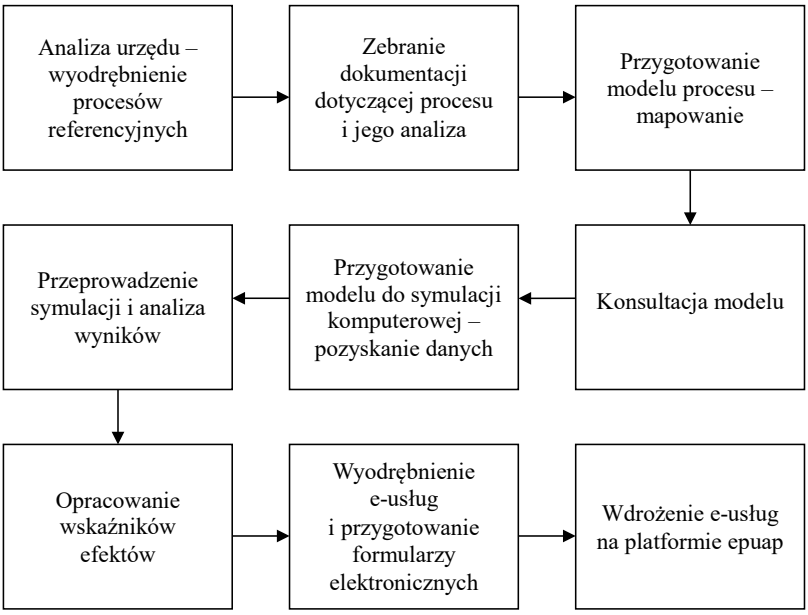
Z tego powodu automatyzacja w administracji samorządowej powinna być rozwijana stopniowo i ostrożnie. Czynności techniczne mogą być automatyzowane szerzej, jeżeli przepisy prawa na to pozwalają i jeżeli zapewnione jest bezpieczeństwo danych. Automatyzacja rozstrzygnięć wymaga natomiast szczególnej podstawy prawnej, przejrzystości działania systemu, możliwości kontroli przez człowieka oraz zapewnienia obywatelowi skutecznych środków ochrony prawnej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1689, 2024).

ePUAP umożliwia świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną, w tym składanie dokumentów, identyfikację użytkownika, korzystanie z profilu zaufanego oraz obsługę usług centralnych i lokalnych. Z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego szczególne znaczenie mają usługi lokalne, ponieważ dotyczą spraw realizowanych przez konkretny urząd samorządowy (Śledziewska & Zięba 2016).

Automatyzacja procedur administracyjnych wymaga zastosowania w podmiotach publicznych podejścia procesowego, które pozwala identyfikować, mapować i optymalizować powtarzalne czynności urzędowe. Dopiero tak przygotowana analiza procesu umożliwia racjonalne projektowanie e-usług oraz ich wdrożenie w sposób zgodny z celami administracji publicznej i gwarancjami procesowymi jednostki (Lewandowska et al. 2014). Przykładowy przebieg procesu opracowania usług przedstawiono na rys. 1.

Kolejny etap skupia się na przeprowadzeniu optymalizacji każdego z procesów oraz wprowadzeniu dedykowanych e-usług. Zastąpienie tradycyjnej administracji i realizowanej przez nią pracy działaniem systemu teleinformatycznego opartego na automatyzacji zostało wyraźnie przyspieszone w okresie pandemii COVID-19 (Barcevičius et al. 2019).

Nowoczesne techniki informacyjno-komunikacyjne zaczęto szerzej wykorzystywać przy czynnościach elektronicznych składających się na załatwienie sprawy,



Rys. 1. Przebieg procesu opracowania e-usług

Źródło: Elżbieta Lewańska, Wioletta Sokołowska, & Milena Stróżyna. 2014. Projektowanie e-usług dla administracji publicznej w podejściu procesowym – studium przypadku. W: *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2014 r.* Warszawa: MAC.

takich jak składanie podań, podejmowanie decyzji, dostęp do akt sprawy, składanie wyjaśnień, uiszczanie należności, doręczanie pism, informowanie o sprawie, wydawanie postanowień, zawieranie ugody, dokonywanie wezwań czy doręczanie odpisów akt sprawy (Ganczar & Sytek 2022).

Automatyzacja rozstrzygnięć w warstwie teoretyczno-prawnej wiąże się z koniecznością redefinicji klasycznego rozumienia administracji i aktu administracyjnego. Ponadto prowadzi do znacznego ograniczenia lub zastąpienia pracy ludzkiej w administracji poprzez wykorzystanie wcześniej zaprogramowanych mechanizmów działających na dużych zbiorach danych. Proces ten wiąże się z rozwojem algorytmicznego podejmowania decyzji w administracji publicznej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1689, 2024).

Dopuszczenie automatyzacji do prostych czynności faktycznych (techniczno-procesowych) następuje zarówno w przepisach szczególnych dotyczących określonych rodzajów zadań administracji publicznej, jak i w ogólnych przepisach proceduralnych obejmujących wszystkie organy administracji publicznej (Izdebski & Kulesza 2004).

Jako przykład przepisu szczególnego można wskazać art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospo-

darczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy. Gdy złożony z wykorzystaniem formularza elektronicznego wniosek o wpis do CEIDG jest niepoprawny, system informuje składającego o nieprawidłowości tego wniosku. Przedmiotowa norma ma charakter lex specialis wobec reguły określonej w art. 64 § 2 k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie ich spowoduje pozostanie podania bez rozpoznania. Zestawienie i relacja dwóch przepisów generuje problem interpretacyjny. Otóż 10 ust. 5 ustawy o CEIDG nie określa terminu i skutków braku reakcji na komunikat systemowy o nieprawidłowości wniosku, podczas gdy art. 64 § 2 k.p.a. przewiduje 7-dniowy termin i sankcję pozostawienia podania bez rozpatrzenia. Na kanwie tego problemu powstaje pytanie, czy komunikat systemu CEIDG zastępuje więc wezwanie w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.a, czy też jest wobec niego czynnością odrębną, a organ niezależnie od automatyzacji informacji systemowej zachowuje obowiązek odrębnego wezwania z zachowaniem rygorów terminu wynikających z k.p.a.

Odmiennie sytuacja wygląda w przypadku wniosku papierowego. Jeżeli wniosek jest niepoprawny, organ samorządu niezwłocznie wskazuje wnioskodawcy uchybienia i wzywa do ich usunięcia w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.). Wezwanie jest przesyłane w postaci papierowej na adres do doręczeń. Cyfryzacja tego procesu (etapu postępowania) nie zmienia więc treści normy ogólnej, lecz przyspiesza jej zastosowanie, tj. system CEIDG realizuje funkcję informacyjną niemal w czasie rzeczywistym, z kolei materialnoprawne skutki bezczynności strony, a więc 7-dniowy termin i rygor pozostawienia podanie bez rozpoznania, pozostają wyłącznie w gestii art. 64 § 2 k.p.a., co wskazuje, że automatyzacja czynności technicznej nie może samodzielnie kształtować skutków procesowych zastrzeżonych dla organu. Przykładem regulacji ogólnej jest art. 39 Kodeksu postępowania administracyjnego, odnoszący się do doręczeń pism opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną. Znaczenie tej regulacji potwierdza dotychczasowe orzecznictwo dotyczące podpisu elektronicznego w administracji: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (wyrok z 24 sierpnia 2017 r., I SA/Rz 468/17) przyjął, że dla oceny prawidłowości podpisu elektronicznego opatrującego decyzję administracyjną decydujące znaczenie ma to, czy zastosowana technologia uniemożliwia nieuprawnioną ingerencję w treść dokumentu elektronicznego, a nie sama nazwa czy rodzaj wykorzystanego mechanizmu, natomiast Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 2026 r. (C-302/23) potwierdził wywodzoną z art. 25 ust. 1 rozporządzenia eIDAS zasadę niedyskryminacji podpisu elektronicznego względem podpisu własnoręcznego, zastrzegając jednocześnie, że skuteczność jego zastosowania w konkretnym postępowaniu może zależeć od

gotowości technicznej systemu teleinformatycznego organu lub sądu do jego przyjęcia. Ta ostatnia zależność ma istotne znaczenie również dla jednostek samorządu terytorialnego, których gotowość techniczna do przyjmowania i weryfikacji poszczególnych rodzajów podpisu elektronicznego bywa zróżnicowana.

Przepis ten wymaga rozróżnienia postaci dokumentu pierwotnego, sposobu jego podpisania oraz sposobu doręczenia. Zgodnie z art. 39 § 1 k.p.a. organ może doręczyć pismo wydane w postaci elektronicznej za pomocą jego wydruku, opatrzonego dodatkowo, w prawym górnym rogu, informacją, że pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną. Wydruk ten nie jest więc – jak można byłoby błędnie przyjąć – jedynie technicznym odwzorowaniem bez znaczenia prawnego, lecz stanowi na podstawie art. 39 § 4 k.p.a. dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w postaci elektronicznej i pozwala na skuteczne doręczenie sprawy w sposób tradycyjny osobie, która nie korzysta z komunikacji elektronicznej z urzędem. Instytucja ta – zbliżona funkcjonalnie do urzędowej konwersji pisma utrwalonego w postaci elektronicznej oraz do publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych – ma łagodzić skutki wykluczenia cyfrowego, umożliwiając jednostce nieskrępowany wybór formy kontaktu z administracją publiczną (zob. glosa do wyroku NSA z 7.02.2023 r., II OSK 112/22). Dokumentem właściwym pozostaje więc dokument elektroniczny funkcjonujący w systemie teleinformatycznym organu, natomiast jego wydruk jest prawnie doniosłą, samodzielnie uregulowaną formą doręczenia, a nie jedynie technicznym odwzorowaniem pozbawionym znaczenia dowodowego (Ganczar & Sytek 2022).

Automatyzacja w administracji publicznej może obejmować m.in. generowanie urzędowego poświadczenia odbioru, walidację podpisu elektronicznego, uwierzytelnianie użytkownika, pobieranie danych z rejestru publicznego oraz przesyłanie powiadomień systemowych (Ganczar & Sytek 2022).

E-usługi elektronicznej administracji samorządowej

Ostatnia część analizy odnosi się do czwartego wymiaru analitycznego – dostępności i jakości e-usług publicznych – zamykając operacjonalizację przyjętego w artykule modelu sześciowymiarowego.

Rozwój usług publicznych stanowi jeden z podstawowych wymiarów aktywności współczesnego państwa i samorządu terytorialnego. Wraz z upowszechnieniem technologii informacyjno-komunikacyjnych coraz większe znaczenie zyskują e-usługi publiczne, rozumiane jako usługi świadczone z wykorzystaniem kanałów elektronicznych, bez konieczności osobistego stawiennictwa obywatela w urzędzie (Janowski 2015; Pawłowska 2003/2004).

Na potrzeby niniejszego artykułu e-usługę publiczną należy rozumieć jako usługę administracji świadczoną z wykorzystaniem kanałów elektronicznych, umożliwiającą obywatelowi uzyskanie informacji, złożenie wniosku, dokonanie czynności lub monitorowanie sprawy bez konieczności osobistego stawiennictwa w urzędzie (Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną). W przypadku e-usług publicznych większe znaczenie niż „oryginalność" mają dostępność, intuicyjność, bezpieczeństwo, możliwość identyfikacji użytkownika, kompletność obsługi sprawy oraz zgodność z wymogami prawa administracyjnego (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r.; Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych). Komentarz do tej ustawy wskazuje, że dostępność cyfrowa nie sprowadza się do zgodności technicznej strony internetowej ze standardem WCAG, lecz stanowi szerszy postulat równego dostępu do usług administracji publicznej, w tym dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych (Szpor & Czaplicki 2019). W literaturze podkreśla się również, że dostępność cyfrowa powinna być traktowana jako samodzielny czynnik zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej, decydujący o rzeczywistej, a nie jedynie formalnej realizacji zasady równego dostępu obywateli do usług cyfrowych, co ma szczególne znaczenie dla jednostek samorządu terytorialnego świadczących usługi bezpośrednio na rzecz mieszkańców (Skoczylas 2022). Na poziomie samorządowym dostępność cyfrowa wiąże się ściśle z poziomem cyberbezpieczeństwa świadczonych e-usług, ponieważ oba te wymiary decydują o realnej, a nie jedynie deklarowanej użyteczności e-administracji dla mieszkańców (Skoczylas & Czaplicki 2026). W prawie unijnym i krajowym występuje niejednolitość terminologiczna dotycząca pojęć „e-usługa", „usługa elektroniczna", „usługa społeczeństwa informacyjnego" oraz „usługa świadczona drogą elektroniczną" (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 910/2014; Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną). Dla potrzeb niniejszego artykułu kluczowe znaczenie ma jednak nie rozróżnienie wszystkich tych kategorii, lecz ustalenie, w jaki sposób usługi publiczne mogą być świadczone przez administrację samorządową z wykorzystaniem kanałów elektronicznych (Janowski 2015; Pawłowska 2003/2004).

W literaturze i dokumentach dotyczących cyfryzacji administracji wyróżnia się kilka poziomów dojrzałości e-usług: informacyjny, jednostronnej komunikacji elektronicznej, dwustronnej interakcji, transakcyjny oraz zintegrowany. Z perspektywy samorządu terytorialnego szczególne znaczenie mają dwa ostatnie poziomy, ponieważ pozwalają nie tylko uzyskać informację, lecz także zainicjować, przeprowadzić i monitorować sprawę drogą elektroniczną (Layne & Lee 2001; Janowski 2015).

Współczesne prawo reguluje wszelkie aspekty funkcjonowania społeczeństwa, również związane z korzystaniem z usług elektronicznych. Mimo to konieczna jest dalsza standaryzacja i interoperacyjność stosowanych rozwiązań informatycznych. Zmian wymagać będą procesy administracyjne, ich uproszczenie, tworzenie cyfrowych, uporządkowanych zasobów wiedzy, a także audyt jakości informacji publicznej (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r.; Pawłowska 2003/2004).

Historycznie istotnym instrumentem świadczenia e-usług publicznych stała się platforma ePUAP, której celem było stworzenie jednolitego punktu dostępu do usług administracji publicznej oraz umożliwienie komunikacji elektronicznej między obywatelem, przedsiębiorcą i administracją; obecnie funkcję podstawowego kanału elektronicznego doręczania korespondencji przejęły e-Doręczenia, a ePUAP zachowuje znaczenie głównie jako platforma części e-usług oraz jako kanał wykorzystywany w przypadkach szczególnych i przejściowych (Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r.).

ePUAP umożliwia składanie dokumentów elektronicznych, identyfikację użytkowników, wymianę danych między systemami, weryfikację podpisów elektronicznych, obsługę urzędowych poświadczeń oraz korzystanie z profilu zaufanego. Z perspektywy JST istotne jest przede wszystkim to, że platforma pozwala świadczyć zarówno usługi centralne, jak i lokalne (Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r.).

Usługi administracji publicznej są jednak w większości pod względem proceduralnym i prawnym bardzo skomplikowane, ponieważ wymagają każdorazowo indywidualnego procesowania, mimo że realizowane są zgodnie z procedurami wynikającymi z przepisów prawa. Czytelne i spójne przepisy mogą ułatwiać standaryzację oraz częściową automatyzację wybranych etapów obsługi sprawy, zwłaszcza czynności technicznych i powtarzalnych (Janowski 2015; Pawłowska 2003/2004).

Znaczenie aktów prawnych regulujących cyfryzację administracji nie sprowadza się do samego stworzenia podstaw formalnych dla komunikacji elektronicznej. Ich wpływ na administrację samorządową należy oceniać przez pryzmat trzech zasadniczych skutków (Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych).

Po pierwsze, regulacje te umożliwiły prawne uznanie dokumentu elektronicznego, elektronicznych form komunikacji, podpisu elektronicznego, profilu zaufanego, elektronicznych skrzynek podawczych oraz elektronicznego doręczania pism. Dla jednostek samorządu terytorialnego oznaczało to konieczność dostosowania praktyki kancelaryjnej i proceduralnej do nowych kanałów komunikacji z obywatelem (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 910/2014; Ustawa

z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych). Wydaje się, że praktyczne konsekwencje tego uznania ujawnia nowe orzecznictwo sądowoadministracyjne. W wyroku z dnia 3 sierpnia 2026 roku (I FSK 1307/25), wydanym w składzie siedmioosobowym, NSA podkreślił, że fikcja doręczenia elektronicznego ma charakter wyjątkowy, nie może więc być interpretowana w sposób rozszerzający, a ciężar wykazania jej skutecznego zaistnienia spoczywa na określonym organie, co stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną dla doręczeń elektronicznych dokonywanych przez JST.

Po drugie, przepisy dotyczące informatyzacji wprowadziły wymóg interoperacyjności, czyli zdolności systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych do współdziałania. Ma to szczególne znaczenie dla samorządów, które nie działają w izolacji, lecz korzystają z danych, rejestrów i systemów tworzonych na poziomie centralnym oraz przekazują informacje innym podmiotom publicznym (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r.; Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne).

Po trzecie, regulacje cyfryzacyjne zwiększyły odpowiedzialność organizacyjną jednostek samorządu terytorialnego. Wdrożenie e-administracji wymaga bowiem nie tylko zakupu odpowiednich narzędzi informatycznych, ale także zapewnienia bezpieczeństwa danych, przeszkolenia pracowników, dostosowania procedur wewnętrznych, zapewnienia dostępności cyfrowej oraz utrzymania ciągłości działania usług publicznych (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679; Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa; Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych).

Ograniczeniem tych regulacji jest z kolei to, że nie zawsze uwzględniają zróżnicowane możliwości finansowe, kadrowe i organizacyjne poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Małe gminy mogą napotykać znacznie większe trudności wdrożeniowe niż duże miasta, dysponujące rozbudowanymi zespołami informatycznymi i większym budżetem na cyfryzację (Najwyższa Izba Kontroli 2021; Pawłowska 2003/2004).

Używając tego katalogu, dość trudno znaleźć usługę, która interesuje obywatela. Wydaje się, że priorytetowym zadaniem elektronicznej administracji jest udostępnianie jak najszerszego zakresu usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną. Do tego celu wykorzystywane są portale administracji umożliwiające automatyczne kierowanie do szukanej informacji lub usługi, śledzenie statusu spraw urzędowych oraz personalizację obsługi. W tym kierunku zakładano, że będzie rozwijana platforma ePUAP (Najwyższa Izba Kontroli 2016; 2021).

Funkcjonowanie ePUAP było przedmiotem krytyki związanej z użytecznością platformy, poziomem zaufania użytkowników, ograniczoną promocją usług oraz

potrzebą dalszego rozwoju profilu zaufanego i punktów jego potwierdzania (Najwyższa Izba Kontroli 2016; 2021).

Rozwój e-administracji ujawnił bariery organizacyjne, infrastrukturalne i kompetencyjne, w tym niedostateczne przygotowanie części urzędów, ograniczenia sprzętowe, brak pełnego elektronicznego obiegu dokumentów oraz problemy z integracją systemów (Najwyższa Izba Kontroli 2021; Pawłowska 2003/2004).

Powyższe ustalenia można zilustrować konkretnymi przykładami z praktyki jednostek samorządu terytorialnego. Przykładem relatywnie zaawansowanego wdrożenia e-usług jest Warszawa, która jako jedno z nielicznych polskich miast zbudowała kompleksowy, zintegrowany pakiet e-usług podatkowych oraz usług związanych z gospodarką odpadami, umożliwiający pełne załatwienie sprawy drogą elektroniczną, a nie jedynie pobranie formularza lub uzyskanie informacji (Miazga et al. 2022). Ten sam raport wskazuje jednak, że wśród badanych urzędów miast tylko dwa (Warszawa i Kraków) zdecydowały się na budowę tak kompleksowego katalogu usług podatkowych, a co czwarty urząd miasta nie oferował żadnej usługi umożliwiającej całościowe załatwienie sprawy online (Miazga et al. 2022).

Odmienny obraz wyłania się z kontroli NIK dotyczącej zapewnienia bezpieczeństwa informacji i ciągłości działania systemów teleinformatycznych w jednostkach samorządu terytorialnego, przeprowadzonej w 24 podmiotach (17 urzędach gmin i 7 starostwach powiatowych) w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 20 września 2024 r. Kontrola wykazała łącznie 222 nieprawidłowości; aż 71% skontrolowanych urzędów oceniono jako nieprzygotowane do zapewnienia ciągłości działania systemów informatycznych w sytuacji kryzysowej, m.in. z powodu braków w zabezpieczeniu serwerowni, nieprawidłowości przy sporządzaniu kopii zapasowych oraz nieudokumentowanego zarządzania dostępem do systemów (Najwyższa Izba Kontroli 2025). Ustalenia te pokazują, że poziom wdrożenia e-administracji bywa znacząco zróżnicowany nie tylko między dużymi miastami a mniejszymi gminami, lecz także między warstwą „widoczną" dla obywatela, czyli katalogiem e-usług, a warstwą organizacyjno-techniczną, decydującą o rzeczywistym bezpieczeństwie i niezawodności tych usług. Podobne wnioski, choć w innym kontekście instytucjonalnym, formułowane są w literaturze niemieckiej, wskazującej na rozbieżność między deklarowanymi celami cyfryzacji administracji lokalnej a jej faktycznymi efektami organizacyjnymi (Kuhlmann & Heuberger 2023). Zjawisko to koresponduje z tezą, że rozwój e-administracji na poziomie lokalnym bywa w praktyce bliższy retoryce niż rzeczywistej zmianie organizacyjnej (Moon 2002).

Zasadniczym elementem informatyzacji jest upowszechnienie elektronicznego obiegu dokumentów oraz przekazywania danych w postaci elektronicznej nie tylko w relacjach między podmiotami publicznymi, lecz także w stosunkach między podmiotami publicznymi i prywatnymi. Poważną rolę w informatyzacji administracji publicznej odgrywa elektroniczna skrzynka podawcza, czyli dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektro-

nicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego (Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne).

Podmioty administracji publicznej mają obowiązek udostępniania elektronicznej skrzynki podawczej obywatelom, którzy składają pisma w drodze dokumentu elektronicznego, co wynika z art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji, który stanowi że podmiot publiczny udostępnia elektroniczną skrzynkę podawczą spełniającą standardy ePUAP i zapewnia jej obsługę, a na podstawie art. 16 ust. 1b w terminie siedmiu dni od jej udostępnienia przekazuje ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji informację o jej adresie. Samo pojęcie zdefiniowane jest w art. 3 pkt 17 tej ustawy.

Podmioty niepubliczne również mogą korzystać z elektronicznej skrzynki podawczej, o ile spełniają wymagania określone w przepisach dotyczących informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dokonując szczegółowej analizy tej normy, należy podkreślić, że pozostaje ona w napięciu z aktualnym brzmieniem art. 39 § 1 k.p.a., który po ostatnich nowelizacjach związanych z reformą doręczeń elektronicznych nakazuje organowi doręczać pisma na adres do doręczeń elektronicznych w rozumieniu ustawy o doręczeniach elektronicznych, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym danego organu lub w jego siedzibie. Nie wymienia natomiast elektronicznej skrzynki podawczej jako kanału doręczenia stronie.

Wywołuje to problem interpretacyjny co do funkcji elektronicznej skrzynki podawczej w obecnym stanie prawnym, ponieważ wynikający z art. art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji obowiązek jej udostępnienia nie został skutecznie uchylony i nadal zachowuje znaczenie jako podstawa wnoszenia dokumentów przez obywatela do urzędu. Przepis ten utracił jednak samodzielne znaczenie jako podstawa doręczania pism przez organ stronie, które z dniem 1 stycznia 2026 roku odbywa się na adres do doręczeń elektronicznych. Wobec tego elektroniczną skrzynkę podawczą należy klasyfikować jako narzędzie komunikacji przychodzącej od obywatela do urzędu, a nie jako pełnoprawny substytut doręczenia w rozumieniu k.p.a. (Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r.).

Oprócz ePUAP istotne znaczenie dla rozwoju e-usług mają również inne platformy i rejestry centralne, m.in. CEIDG, CEPiK, PUE ZUS, usługi administracji skarbowej oraz system rejestrów państwowych. Z punktu widzenia administracji samorządowej najważniejsze jest jednak nie samo wyliczenie tych platform, lecz ich interoperacyjność, dostępność oraz możliwość wykorzystania danych w lokalnych procedurach administracyjnych (Ministerstwo Cyfryzacji 2025; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r.). System Rejestrów Państwowych połączył najważniejsze polskie rejestry, w tym rejestr PESEL, Rejestr Dowodów Osobistych, Rejestr Stanu Cywilnego, Rejestr Danych Kontaktowych, System Odznaczeń

Państwowych oraz Centralny Rejestr Sprzeciwów (Ministerstwo Cyfryzacji 2025; Najwyższa Izba Kontroli 2017).

E-usługi publiczne można uporządkować według kilku kryteriów. Z punktu widzenia obywatela najważniejsze jest kryterium funkcjonalne, pozwalające odróżnić usługi informacyjne, komunikacyjne i transakcyjne. Usługi informacyjne polegają na udostępnianiu informacji publicznych, wzorów dokumentów, instrukcji postępowania, danych przestrzennych, ogłoszeń oraz komunikatów urzędowych.

Usługi komunikacyjne umożliwiają kontakt obywatela z urzędem, przesyłanie zapytań, składanie wniosków, uzupełnianie dokumentów oraz odbieranie korespondencji. Natomiast usługi transakcyjne pozwalają na pełne lub częściowe załatwienie sprawy drogą elektroniczną, w tym złożenie wniosku, uwierzytelnienie tożsamości, wniesienie opłaty, uzyskanie rozstrzygnięcia lub pobranie dokumentu (Janowski 2015; Layne & Lee 2001; Ministerstwo Cyfryzacji 2025).

Drugim istotnym kryterium jest poziom organizacyjny. W tym ujęciu można wyróżnić usługi centralne, samorządowe i sektorowe. Usługi centralne są tworzone i utrzymywane na poziomie państwa, ale często wykorzystywane również przez jednostki samorządu terytorialnego. Należą do nich m.in. rozwiązania służące identyfikacji elektronicznej, składaniu pism ogólnych, korzystaniu z rejestrów publicznych czy doręczeń elektronicznych (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 910/2014; Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych). Usługi samorządowe dotyczą spraw lokalnych i regionalnych, takich jak podatki i opłaty lokalne, gospodarka odpadami, sprawy mieszkaniowe, planowanie przestrzenne, konsultacje społeczne, rekrutacja do placówek oświatowych czy lokalne usługi komunalne (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Janowski 2015). Natomiast usługi sektorowe odnoszą się do określonych dziedzin administracji, np. ochrony zdrowia, edukacji, geodezji, transportu, pomocy społecznej lub działalności gospodarczej (Janowski, 2015; Layne & Lee, 2001).

Takie uporządkowanie pozwala uniknąć prostego wyliczania portali publicznych i lepiej pokazać ich znaczenie dla administracji samorządowej. Z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego najważniejsze jest bowiem nie samo istnienie licznych platform cyfrowych, lecz ich interoperacyjność, dostępność, bezpieczeństwo, możliwość integracji z lokalnymi systemami oraz realna przydatność dla mieszkańców (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r.; Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych).

Wdrażanie e-usług może ograniczać konieczność osobistego kontaktu z urzędem, co ma znaczenie zarówno dla mieszkańców, jak i przedsiębiorców. Rozwój e-usług powinien być jednak powiązany z jasnym określeniem procedur, zakresem odpowiedzialności organu oraz zapewnieniem dostępności cyfrowej (Ustawa

z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych).

W praktyce samorządowej e-administracja może obejmować m.in. elektroniczne składanie wniosków o wydanie zaświadczeń, zgłaszanie spraw komunalnych, obsługę podatków i opłat lokalnych, rekrutację do placówek oświatowych, konsultacje społeczne online, dostęp do informacji przestrzennej oraz elektroniczną komunikację w sprawach z zakresu gospodarki odpadami, meldunków czy zezwoleń lokalnych.

Przykłady te pokazują, że cyfryzacja samorządu dotyczy zarówno procedur administracyjnych, jak i usług o charakterze organizacyjnym, informacyjnym oraz partycypacyjnym (Janowski 2015; Pawłowska 2003/2004; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 1990).

Wnioski

Odpowiadając na postawione pytania badawcze, należy stwierdzić, że cyfryzacja zmienia przede wszystkim formy komunikacji, obieg dokumentów, dostępność usług, organizację pracy urzędu oraz zakres odpowiedzialności za prawidłowe działanie systemów administracyjnych. Autorski wkład w dotychczasowy stan wiedzy obejmuje wykazanie, że kilka newralgicznych instytucji cyfryzacji e-administracji samorządowej, tj. urzędowa konwersja pisma elektronicznego na wydruk (art. 39 k.p.a.), elektroniczna skrzynka podawcza w aktualnej treści art. 39 § 1 k.p.a., kontrola dostępu do systemu EZD wobec prawa strony do wglądu w akta z art. 73 k.p.a. czy zakres obowiązku uzasadnienia rozstrzygnięcia wspieranego algorytmicznie z art. 107 § 3 i art. 8 k.p.a. wymagają dokonania rekonstrukcji między normą informatyczną (szczegółową) a normą ogólną k.p.a., a nie tylko opisu funkcjonalności poszczególnych narzędzi teleinformatycznych.

Pojęcia e-government, e-governance i e-administracji należy traktować jako powiązane, lecz nietożsame kategorie. Pierwsza odnosi się głównie do elektronicznego świadczenia usług, druga do cyfrowego współzarządzania, trzecia zaś do praktycznej organizacji procesów administracyjnych z użyciem technologii. Regulacje dotyczące informatyzacji, interoperacyjności, e-usług publicznych, ePUAP, e-Doręczeń, EZD i automatyzacji tworzą podstawy prawne cyfrowego działania samorządu, ale ich skuteczność zależy od zasobów organizacyjnych, finansowych i kompetencyjnych JST. Najważniejszymi korzyściami e-administracji są zwiększenie dostępności usług, szybkość i przejrzystość działania, natomiast główne bariery dotyczą kosztów wdrożenia, cyberbezpieczeństwa, interoperacyjności, kompetencji cyfrowych oraz ryzyka wykluczenia części obywateli. Gwarancje prawne przysługujące obywatelowi (jednostce) w warunkach automatyzacji działania administracji samorządowej nie wynikają z jednego aktu prawnego,

lecz z kilku wzajemnie się uzupełniających podstaw. Na gruncie k.p.a. obejmują one prawo wglądu w akta z art. 73, obowiązek uzasadnienia rozstrzygnięcia z art. 107 § 3 oraz zasadę przekonywania z art. 8). Uzupełniają je prawo dostępu do informacji publicznej w zakresie ujawniania zasad działania algorytmów wykorzystywanych przez organ, a w przypadku systemów wysokiego ryzyka prawo do wyjaśnienia, opisane w art. 86 AI Act. Żadna z tych podstaw nie zastępuje pozostałych, a organ samorządowy wykorzystujący systemy algorytmiczne musi je spełniać łącznie.

E-administrację należy zatem postrzegać jako model modernizacji administracji samorządowej, którego skuteczność zależy od równoczesnego spełnienia warunków prawnych, organizacyjnych, technologicznych i społecznych oraz od zachowania gwarancji praw jednostki.

Znaczenie e-administracji w JST jest szczególne, ponieważ samorząd odpowiada za znaczną część usług publicznych bezpośrednio odczuwanych przez mieszkańców. Skuteczna cyfryzacja tych usług wymaga jednak odpowiedniego przygotowania organizacyjnego, finansowego, technicznego i kadrowego.

E-administracja nie powinna być utożsamiana wyłącznie z informatyzacją urzędu. Jest ona szerszym procesem obejmującym zmianę procedur, integrację systemów, rozwój e-usług, EZD, interoperacyjność rejestrów, identyfikację elektroniczną, doręczenia elektroniczne oraz automatyzację wybranych czynności administracyjnych.

Istotnym ustaleniem jest również to, że rozwój e-administracji w samorządzie terytorialnym zależy nie tylko od regulacji prawnych i dostępności technologii, ale także od zdolności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Bariery finansowe, kompetencyjne, infrastrukturalne i społeczne mogą powodować, że poziom cyfryzacji poszczególnych gmin, powiatów i województw będzie zróżnicowany. W konsekwencji cyfryzacja administracji powinna być prowadzona w sposób uwzględniający zasadę równego dostępu obywateli do usług publicznych oraz potrzebę przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu.

Ograniczeniem przeprowadzonej analizy jest przede wszystkim jej teoretyczno-prawny i opisowo-analityczny charakter. Rozdział nie obejmuje badań empirycznych dotyczących faktycznego poziomu korzystania z e-usług w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego ani oceny jakości konkretnych systemów informatycznych. Kierunkiem dalszych badań powinno być zatem porównanie poziomu cyfryzacji wybranych gmin, powiatów i województw, analiza doświadczeń użytkowników e-usług, ocena dostępności cyfrowej oraz badanie wpływu automatyzacji i sztucznej inteligencji na gwarancje procesowe obywatela.

W świetle przeprowadzonych rozważań e-administracja w samorządzie terytorialnym powinna być postrzegana nie jako cel sam w sobie, lecz jako narzędzie realizacji wartości właściwych administracji publicznej: legalizmu, sprawności, przejrzystości, dostępności, bezpieczeństwa, odpowiedzialności i służebności wo-

bec obywatela. Tylko takie podejście pozwala uniknąć redukowania cyfryzacji do kwestii technicznej i ukazać ją jako element szerszej transformacji administracji publicznej.

Bariery rozwoju e-administracji mają charakter finansowy, kompetencyjny, organizacyjny, infrastrukturalny, prawny i społeczny. Obejmują koszty wdrożenia i utrzymania systemów, konieczność rozwijania kompetencji cyfrowych pracowników i mieszkańców, potrzebę zmiany organizacji pracy urzędu, problemy z infrastrukturą i interoperacyjnością, niejednoznaczność przepisów oraz ryzyko wykluczenia cyfrowego. Bariery te powinny być uwzględniane przy projektowaniu usług cyfrowych w JST. Przedstawione argumenty uzasadniają kilka syntetycznych tez:

– e-administracja samorządowa nie jest sama w sobie zbiorem odrębnych narzędzi technologicznych, lecz odrębnym, mieszanym modelem organizacyjno-prawno-technologicznym, realizowanym w wymiarach normatywnym, technologicznym i gwarancyjnym.

– granica dopuszczalnej automatyzacji przebiega między czynnościami technicznymi, w których zakres automatyzacji może być bardzo szeroki, a czynnościami prowadzącymi do rozstrzygnięcia administracyjnego, w których każde rozszerzenie automatyzacji musi być powiązane z konkretnie określoną podstawą prawną, przejrzystością działania systemu i możliwością kontroli przez człowieka.

– gwarancje praw obywatela w środowisku cyfrowym, tj. prawo do informacji, prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia i dostęp do sądu, nie wynikają z samej technologii ani z ogólnych aktów regulujących sztuczną inteligencję, lecz muszą być każdorazowo zakotwiczone w prawie krajowym i orzecznictwie sądów administracyjnych.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz. Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90–96.

Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36–68.

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 (RODO), Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. ustanawiające zharmonizowane przepisy w zakresie sztucznej inteligencji oraz zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii (AI Act), Dz. Urz. UE L z 12.07.2024.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elek-

tronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (eIDAS), Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014, s. 73.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. z 2012 r. poz. 526 (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2247) – uchylone.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 773.
Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, M.P. z 2012 r. poz. 882.
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce, M.P. z 2000 r. Nr 22, poz. 448.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572.
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565.
Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz.U. z 2002 r. Nr 144, poz. 1204.
Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. z 2020 r. poz. 2320.
Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz.U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450.
Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych, Dz.U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1402.
Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, Dz.U. z 2019 r. poz. 848.
Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, Dz.U. z 2018 r. poz. 1560.
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, Dz.U. z 2018 r. poz. 647.
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

Opracowania

Abgarowicz, Gabriela, Ewa Perłakowska i Andrzej Prasal. 2018. *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck
Adamczewski, Piotr. 2005. *Słownik informatyczny*. Gliwice: Wydawnictwo Helion. Barcevičius, Egidijus, Gintarė Cibaitė, Cristiano Codagnone, Vaida Gineikytė, Luka Klimavičiūtė, Giovanni Liva, Loreta Matulevič, Gianluca Misuraca i Ieva Vanini. 2019. *Exploring Digital Government Transformation in the EU: Analysis of the State of the Art and Review of Literature*. Publications Office of the European Union.
Błachucki, Mateusz i Grzegorz Sibiga. 2018. Przenikanie się cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych elementów w nowych procedurach administracyjnych na przykładzie postępowania w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego przekazywanych na wniosek. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* XVI/1(1): 21–32.

Błażewski, Marcin. 2018. Stosowanie prywatnej infrastruktury teleinformatycznej służącej do rozwoju elektronicznej administracji. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* XVI/1(2).

Borkowski, Janusz. 1977. Określenie administracji i prawa administracyjnego. W: *System prawa administracyjnego*, (red.) Jerzy Starościak. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo PAN.

Chmaj, Marek (red.). 2012. *Administracja rządowa w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Difin S.A.

Chochowski, Krzysztof. 2026. Sztuczna inteligencja – szanse i wyzwania dla administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego. W: *Sztuczna inteligencja w ekosystemie medialnym: algorytmy, automatyzacja, społeczne konsekwencje*, (red.) Agnieszka Opolska-Bielańska, Karolina Kowalik i Anna Gaczyńska. Sosnowiec Oficyna Wydawnicza „Humanitas".

Chun, Soon Ae, Stuart Shulman, Rodrigo Sandoval i Eduard Hovy. 2010. Government 2.0: Making Connections between Citizens, Data and Government. *Information Polity* 15(1–2).

Cieślak, Zbigniew. 2002. [Wprowadzenie]. W: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, (red.) Zbigniew Cieślak, Irena Lipowicz i Zygmunt Niewiadomski. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.

Council for Excellence in Government. 2000. E-Government: The Next American Revolution. Washington, DC: Council for Excellence in Government.

Criado, J. Ignacio, Rodrigo Sandoval-Almazán i J. Ramón Gil-Garcia. 2025. Artificial Intelligence and Public Administration: Understanding Actors, Governance, and Policy from Micro, Meso, and Macro Perspectives. *Public Policy and Administration* 40(2): 173–184.

Czarnik, Zbigniew, Jerzy Posłuszny i Ludwik Żukowski. 2015. *Internacjonalizacja administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo ProInfo.

Czerniak, Sebastian i Jakub Orszulak. 2017. *Dokument elektroniczny. Przewodnik i katalog dobrych praktyk*. Warszawa: Wydawnictwo: Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych

Czerw, Jarosław. 2026. Czy prawo do informacji publicznej przysługuje AI? W: *Sztuczna inteligencja w ekosystemie medialnym: algorytmy, automatyzacja, społeczne konsekwencje*, (red.) Agnieszka Opolska-Bielańska, Karolina Kowalik i Anna Gaczyńska. Sosnowiec Oficyna Wydawnicza „Humanitas".

Darmorost, Elżbieta. 2013. *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis Polska.

Degen, Robert i Marlena Jabłońska (red.). 2020. *Zarządzanie dokumentacją w instytucji. Czynniki sprzyjające i ograniczenia*. T. 9. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.

Dmitruk, Michał. 2020. Sztuczna inteligencja w wymiarze sprawiedliwości. W: *Prawo sztucznej inteligencji*, (red.) Luigi Lai i Marek Świerczyński. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Drzewiecka, Dorota. 2021. Systemy EZD w urzędach administracji publicznej w Polsce w latach 2011–2019. *Archeion* CXXII.

Federczyk, Wojciech (red.). 2018. *Postępowanie administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Filipek, Józef. 2003. *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Kraków: Wydawnictwo. Universitas

Flaga-Gieruszyńska, Kinga i Jacek Gołaczyński (red.). 2021. *Prawo nowych technologii*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska

Flis, Radosław, Jakub Szut, Beata Mazurek-Kucharska i Julian Kuciński. 2009. *E-usługi – definicja i przykłady*. Warszawa: Wydawnictwo PARP..

Ganczar, Małgorzata i Aleksandra Sytek. 2022. *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*. Warszawa: Wydawnictwo CEDEWU.

Geburczyk, Piotr. 2021. Automatyzacja załatwiania spraw w administracji samorządowej. *Samorząd Terytorialny* 5.

Giełda, Magdalena. 2015. Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej. W: *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, (red.) Magdalena Giełda i Renata Raszewska-Skałecka. Wrocław: E-Wydawnictwo. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Hausner, Jerzy (red.). 2005. *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN..

Hood, Christopher i B. Guy Peters. 2004. The Middle Aging of New Public Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Izdebski, Hubert i Michał Kulesza. 2004. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Wydawnictwo Liber.

Izdebski, Hubert. 2005. Badania nad administracją publiczną. W: *Administracja publiczna*, (red.) Jerzy Hausner. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Janowski, Tomasz. 2015. Digital Government Evolution: From Transformation to Contextualization. *Government Information Quarterly* 32(3): 221–236.

Kaczmarski, Leszek. 2016. Ewolucja pojęcia administracji publicznej. *Studia Lubuskie* V.

Kapler, Magdalena i Luiza Piersiala. 2014. E-usługi w administracji publicznej. *Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH* 33.

Kawka, Inga. 2015. *Gospodarcza działalność usługowa w prawie polskim*. Warszawa: Wydawnictwo ProInfo.

Kołaczyński, Jacek i Katarzyna Tomaszewska. 2021. Informatyzacja postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego. W: *Prawo nowych technologii*, (red.) Kinga Flaga-Gieruszyńska i Jacek Gołaczyński. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Kuhlmann, Sabine i Moritz Heuberger. 2023. Digital Transformation Going Local: Implementation, Impacts and Constraints from a German Perspective. *Public Money & Management* 43(2): 147–155.

Kulisiewicz, Tomasz i Sławomir Kuligowski. 2005. *Administracja publiczna w sieci*. Warszawa: Wydawnictwo Internet Obywatelski.

Kuzionko-Ochrymiuk, Elżbieta. 2018. Informatyzacja administracji publicznej w województwach Polski. *Optimum Economic Studies* 1.

Layne, Karen i Jungwoo Lee. 2001. Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model. Government Information Quarterly 18(2): 122–136.

Lewandowska, Ewa, Wioletta Sokołowska i Marta Stróżyna. 2014. Projektowanie e-usług dla administracji publicznej. W: *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce*. Warszawa: Raport wydany przez Ministerstwo Cyfryzacji.

Lipowicz, Irena. 2000. Istota administracji. W: *Prawo administracyjne – część ogólna*, (red.) Zbigniew Cieślak, Irena Lipowicz i Zygmunt Niewiadomski. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze

Lu, June. 2001. Measuring Cost/Benefits of E-Business Applications. W: *Proceedings of the 2nd International Web Conference*. Perth: wydawnictwo We-B Centre, School of Management, Information Systems, Edith Cowan University

Maheshwari, N., G. Mohan i D. Mishra. 2025. Digital Transformation in Governance: Preconditions for Achieving Good Governance. Public Policy and Administration, online first. https://doi.org/10.1177/09520767251355715.

Matusiak, Jan. 2016. *Publicznoprawna regulacja administracji elektronicznej*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

Mazur, Zbigniew, Hanna Mazur i Teresa Mendyk-Krajewska. 2015. Elektroniczne rejestry publiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 117

Mędrzycki, Marcin i Marek Szycki. 2014. Obowiązki kierownika podmiotu według nowej instrukcji kancelaryjnej. *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 1(34).

Mędrzycki, Marcin i Marek Szycki. 2022. Administracja samorządowa w: *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Małgorzata Ganczar i Aleksandra Sytek. Warszawa: Wydawnictwo CEDEWU.

Miazga, Agnieszka, Katarzyna Dziadowicz i Piotr Pistelok. 2022. *Cyfryzacja urzędów miast*., Warszawa–Kraków: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR.

Ministerstwo Cyfryzacji. 2025. System Rejestrów Państwowych. gov.pl/web/cyfryzacja.

Moon, M. Jae. 2002. The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review* 62(4): 424–433.

Najwyższa Izba Kontroli. 2016. *NIK o wdrażaniu systemów teleinformatycznych w miastach i gminach*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli. 2017. *System rejestrów państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność*. Nr ewid. 208/2016/P/16/006/KAP. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli. 2021. *NIK o usługach publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli. 2025. *Zapewnienie bezpieczeństwa informacji oraz ciągłości działania systemów informatycznych w jednostkach samorządu terytorialnego*. Nr ewid. 123/2024/P/24/004/KAP. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

Niewiadomski, Zygmunt. 2002. *Prawo administracyjne. Część procesowa*, (red.) Janusz Drachal, Ewa Mzyk i Zygmunt Niewiadomski. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis

Ochendowski, Eugeniusz. 2006. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Wydawca: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa SWU DOM ORGANIZATORA

Orlińska-Komierzyńska, Ewa i Agnieszka Żywicka. 2020. CEIDG. W: *Konstytucja biznesu. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Pawłowska, Agnieszka. 2003/2004. Informatyzacja w administracji publicznej. *Służba Cywilna* 7.

Pierdał, Radosław. 2014. *Czynniki rozwoju elektronicznej administracji w samorządzie lokalnym w Polsce*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

Radwanowicz, Joanna. 2004. Administracja publiczna i prawo administracyjne. W: *Prawo administracyjne*, (red.) Marek Chmaj. Warszawa: Wydawnictwo: Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego

Rowley, Jennifer. 2006. An Analysis of the E-Service Literature. *Internet Research* 16(3).

Rydlewski, Grzegorz. 2015. *Modernizacja administracji*. Warszawa: Wydawnictwo ELIPSA.

Sarowski, Łukasz. 2017. Od Internetu Web 1.0 do Web 4.0. *Rozprawy Społeczne* 11(1).

Sibiga, Grzegorz. 2012. Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym. W: *Analiza i ocena zmian KPA*, (red.) Mateusz Błachucki, Teresa Górzyńska i Grzegorz Sibiga. Warszawa: Wydawnictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

Sibiga, Grzegorz. 2019. *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o

Sibiga, Grzegorz. 2020. „Odwrócona cyfryzacja" w postępowaniu administracyjnym. *Monitor Prawniczy* 18.

Skoczylas, Dominika i Konrad Czaplicki. 2026. Podniesienie poziomu e-usług i wzmocnienie cyberbezpieczeństwa w jednostkach samorządu terytorialnego. W: *Cyfryzacja – informatyzacja – cyberbezpieczeństwo. Administracja publiczna w dobie cyberzagrożeń i sztucznej*

inteligencji, (red.) Dominika Skoczylas i Piotr Świtał, 69–84. Radom: Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytut Technologii Eksploatacji.

Skoczylas, Dominika. 2022. Dostępność cyfrowa determinantą zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej? *Studia Administracji i Bezpieczeństwa* 13.

Szewczyk, Marek, Lucyna Staniszewska i Maciej Kruś (red.). 2022. *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Szpor, Grażyna (red.). 2013. *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Szpor, Grażyna i Konrad Czaplicki (red.). 2019. *Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Śledziewska, Katarzyna i Dorota Zięba. 2016. *E-administracja w Polsce na tle UE*. Warszawa.

Tegmark, Max. 2019. *Życie 3.0*. Człowiek w erze sztucznej inteligencji, Warszawa, Wydawnictwo Prószyński Media.

Telep, Janusz. 2013. Informatyzacja działalności organizacji. *Zeszyty Naukowe AlmaMer* Numer 1(26) styczeń 2016.

Wirtz, Bernd W., Jan C. Weyerer i Benjamin J. Kehl. 2022. Governance of Artificial Intelligence: A Risk and Guideline-Based Integrative Framework. Government Information Quarterly 39: 101685.

Yigitcanlar, Tan, Duzgun Agdas i Kenan Degirmenci. 2023. Artificial Intelligence in Local Governments: Perceptions of City Managers on Prospects, Constraints and Choices. AI & Society 38: 1135–1150.