

PRZEJMOWANIE ZADAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZEZ BANKI – SKALA ZJAWISKA, KONSEKWENCJE, DOŚWIADCZENIA W INNYCH KRAJACH

RAPORT Z BADANIA

SYGN. PAB/WIB 22/2025

dr Michał Jabłoński (red.)
prof. UW dr hab. Krzysztof Koźmiński
prof. UW dr hab. Jan Rudnicki
Seweryn Sasin

ISBN 978-83-976731-8-2

Raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego
Fundacji Warszawski Instytut Bankowości.

Warszawa, styczeń 2026

 PROGRAM
ANALITYCZNO
BADAWCZY

O raporcie

Raport „**Przejmowanie zadań administracji publicznej przez banki – skala zjawiska, konsekwencje, doświadczenia w innych krajach**” został opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości.

Autorzy

Raport przygotowany przez zespół w składzie:

Dr Michał Jabłoński

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego. Adwokat, partner zarządzający w kancelarii Jabłoński Koźmiński. Wykładowca i autor publikacji na temat prawa administracyjnego oraz administracji publicznej. Laureat nagród i rankingów prawniczych, m.in. rekomendowany prawnik w XXII i XXIII edycji Rankingu Kancelarii Prawniczych dziennika „Rzeczpospolita” w 2024 oraz 2025 roku.

Prof. ucz. dr hab. Krzysztof Koźmiński

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Ekonomicznej Analizy Prawa, a także kierownik Centrum Oceny Skutków Regulacji oraz kierownik Podyplomowego Studium Zagadnień Legislacyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Radca prawny, partner zarządzający w kancelarii Jabłoński Koźmiński.

Prof. ucz. dr hab. Jan Rudnicki

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Europejskiej Tradycji Prawnej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert instytucji publicznych i organizacji pozarządowych. Przez kilka lat współpracował z czołową warszawską kancelarią prawną w zakresie obsługi procesu inwestycyjnego, prawa nieruchomości i innych obszarów prawa publicznego.

Seweryn Sasin

Prawnik, doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych na UMK w Toruniu, przygotowuje rozprawę doktorską poświęconą wykorzystaniu sztucznej inteligencji w wydawaniu automatycznych aktów administracyjnych.

O programie

Program Analityczno-Badawczy przy Fundacji WIB powstał w 2019 r. jako odpowiedź na potrzeby sektora bankowego w zakresie wysokiej jakości analiz i badań z obszaru cyberbezpieczeństwa i nowych technologii, a także szeroko rozumianego otoczenia sektora bankowego, kształtującego warunki działania banków w Polsce. Prace analityczno-badawcze w ramach programu realizowane są pod kątem możliwości praktycznego wykorzystania wyników w celu rozwoju sektora bankowego, podnoszenia poziomu bezpieczeństwa usług oraz – w ostateczności – kreowania wartości dla klientów – końcowych użytkowników bankowości.

W ramach programu realizowane są analizy i badania w następujących obszarach:

-  Nowe technologie w sektorze bankowym, cyberbezpieczeństwo banków i systemy płatnicze
-  Ekonomiczna analiza rozwoju sektora bankowego, stabilności banków, otoczenia makroekonomicznego
-  Prawno-regulacyjne i legislacyjne uwarunkowania działalności sektora bankowego oraz wyzwania wynikające z orzecznictwa sądów krajowych i europejskich
-  ESG i sustainable finance
-  Prace analityczno-badawcze w zakresie poszczególnych obszarów funkcjonowania banków oraz w zakresie funkcjonowania wskaźników referencyjnych

Więcej na temat działalności programu na stronie www.pabwib.pl

Kontakt

dr Tomasz Pawlonka
Dyrektor Programu
m: 505 917 778
e: tpawlonka@wib.org.pl

Warszawski Instytut Bankowości
00-380 Warszawa, ul. Kruczkowskiego 8
t: (22) 182 31 70
e: pab@wib.org.pl

Agnieszka Nierodka
m: 607 484 391
e: anierodka@wib.org.pl

dr Agnieszka Wicha
m: 661 646 474
e: agnieszka.wicha@zbp.pl

Bartosz Przyborowski
m: 795 933 104
e: bartosz.przyborowski@zbp.pl

Spis treści

Streszczenie kierownicze	6
1. Wstęp	8
1.1. Uwagi wprowadzające	8
1.2. Definicje, pojęcia oraz zastrzeżenia	11
1.3. Nie tylko banki – przykłady wykonywania zadań publicznych przez inne podmioty prywatne	16
1.4. Banki jako instytucje zaufania publicznego	17
1.5. Banki jako przedsiębiorcy świadczący usługi masowe. Poziom ubankowienia społeczeństwa w Polsce	19
1.6. Zaawansowanie technologiczne polskich banków	22
1.7. Stan zaawansowania technologicznego: banki vs. administracji	24
1.8. Od skarbonki do chmury – przykład transformacji technologicznej polskiego banku	25
2. Podstawy prawne przejmowania zadań publicznych przez banki w Polsce. Przykłady	28
2.1. Instrumenty identyfikacji elektronicznej	28
2.2. Profil zaufany	34
2.3. Podpis zaufany	36
2.4. Dostęp do usług	36
2.5. Stosowania eID w Europie	37
2.6. Dostęp administracji skarbowej do danych bankowych podatników	38
2.7. Egzekucje komornicze i skarbowe	40
2.8. Mikrorachunek podatkowy	42
2.9. Raportowanie transakcji do Krajowej Administracji Skarbowej	43
2.10. Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu	45
2.11. Pobór podatku od odsetek kapitałowych	46
2.12. Obligacje skarbowe	46
2.13. Działalność Banku Gospodarstwa Krajowego	47
2.14. Działalność banków w sferze edukacyjnej, dydaktycznej oraz podnoszenia świadomości społecznej	49
2.15. Finansowe zaangażowanie banków w rozwój państwa i gospodarki	50
2.16. Informatyzacja administracji skarbowej	53
2.17. System e-zdrowie (P1)	54
2.18. Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju	56
2.19. Rozwój infrastruktury chmurowej i zagraniczne inwestycje technologiczne	58
2.20. Twój e-PIT	60
2.21. Digitalizacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	62
2.22. Polski Bon Turystyczny	63

3. Doświadczenia zagraniczne	65
3.1. Szwecja	66
3.2. Norwegia	67
3.3. Belgia	67
3.4. Dania	68
3.5. Francja i Republika Federalna Niemiec	68
3.6. Estonia	69
4. Efektywność rozwiązań polegających na przejmowaniu zadań administracji publicznej przez banki	71
5. Zaangażowanie banków w działania publiczne – ekonomiczna analiza kosztów ponoszonych przez banki w ramach wybranych usług publicznych świadczonych nieodpłatnie oraz oszczędności po stronie państwa i społeczeństwa	75
5.1. Zastrzeżenia i uwagi ogólne	75
5.2. Szacunki związane z uruchomieniem infrastruktury Profilu Zaufanego oraz roczny koszt utrzymania systemu	76
5.3. Szacunki związane z uruchomieniem infrastruktury Podpisu Zaufanego oraz roczny koszt jego utrzymania	81
5.4. Szacunki związane z obsługą wniosków o świadczenia socjalne przez banki oraz roczny koszt utrzymania ich działania	85
5.5. Szacunki związane z liczbą logowań do usługi e-Urzędu Skarbowego za pomocą bankowości elektronicznej	88
5.6. Szacunki związane z liczbą składanych wniosków o świadczenia socjalne za pomocą bankowości elektronicznej	89
5.7. Szacowane oszczędności z tytułu wykorzystania infrastruktury bankowej online	92
5.8. Podsumowanie	93
6. Wnioski i rekomendacje	94

Słowa kluczowe

administracja publiczna, banki, nowe zarządzanie publiczne, governance, współpraca publiczno-prywatna, zadania publiczne, kompetencja, usługa uwierzytelnienia, usługi publiczne, rozwój cyfrowy państwa, outsourcing, prywatyzacja, cyfryzacja

Streszczenie kierownicze

Cel przeprowadzonego badania

Celem, który postawili sobie autorzy niniejszego raportu, było zaprezentowanie na konkretnych przykładach zjawiska współpracy państwa z sektorem bankowym, szczególnie na polu powierzania bankom – czyli przedsiębiorcom prowadzącym głównie działalności gospodarczej oraz aktywnym w obrocie prywatnoprawnym – zadań administracji publicznej. Poszukiwano odpowiedzi na pytania: na ile współczesne państwo polskie – w tym zwłaszcza jego administracja publiczna, a zatem urzędy, urzędnicy oraz inne instytucje realizujące zadania publiczne – angażuje podmioty sektora bankowego, wykorzystując jednocześnie jego zasoby, w tym zwłaszcza potencjał technologiczny; jak sytuacja ta wygląda na tle doświadczeń innych państw europejskich, a także czy stan ten ocenić można jako optymalny z punktu widzenia efektywności, szczególnie w kontekście zysków i kosztów po stronie państwa oraz społeczeństwa. Podjęto również próbę oszacowania osiągniętych w ten sposób oszczędności budżetowych oraz ewentualnych pożytków i ewidentnych związanych z tym wydatków dla banków.

Odbiorcy raportu

Raport powstał z myślą przede wszystkim o: decydentach-osobach pełniących funkcje publiczne, a także organach stanowiących i stosujących prawo, badaczach i ekspertach administracji publicznej, mediach oraz podmiotach rynku finansowego (zwłaszcza bankach, ale i towarzystwach ubezpieczeń

Celem Raportu było dostarczenie kompleksowego przeglądu obowiązujących rozwiązań prawnych oraz stosowanych w praktyce rozwiązań technologicznych, z których już obecnie korzystać mogą polscy obywatele, osoby przebywające na terenie Rzeczypospolitej Polskiej niebędący jej obywatelami (np. cudzoziemcy załatwiający sprawę urzędową, dysponujący kontem bankowym), przedsiębiorcy, różnorodne inne podmioty (fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie, wspólnoty mieszkaniowe i wiele innych jednostek organizacyjnych), wchodząc w kontakt z administracją publiczną, czyli np. składając wnioski o załatwienie sprawy, przyznanie świadczenia, weryfikację tożsamości przy sprawdzaniu stanu swojej sprawy.

Dodatkowo, poszukiwano odpowiedzi na pytania o optymalność przyjętych rozwiązań, generowane przez nie oszczędności lub koszty, rozważając jednocześnie możliwość rozwoju i poszerzenia współpracy partnerów publicznych z prywatnymi na inne obszary.

i emerytalnych) – w celu uświadomienia im zakresu współpracy banków z państwem, a zatem partycypacji publiczno-prywatnej, który odbywa się z korzyścią dla obywateli, konsumentów, przedsiębiorców oraz wszystkich innych podmiotów administrowanych, czyli „klientów” administracji publicznej.

Przedmiot analizy

Analizie poddano aktualnie stosowane w Polsce rozwiązania zakresie prywatyzacji zadań publicznych, ich outsourcingu ze sfery publicznej na prywatną w wybranych krajach Zachodniej Europy – państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto, uwzględniono analogiczne regulacje na szczeblu ponadnarodowym, w tym akty Unii Europejskiej lub Organizacji Narodów Zjednoczonych, a także literaturę naukową i poglądy formułowane przez zagranicznych ekspertów oraz reprezentantów sektora finansowego.

Zastosowano nie tylko metodę formalno-dogmatyczną (polegającą na analizie tekstów prawnych), lecz również komparatystyczną (prawno-porównawczą), a nawet ekonomiczną (szacunki i symulacje zaprezentowane w Rozdziale 5) oraz elementy metody ekonomicznej analizy prawa (law & economics) w celu oceny efektywności stosowanych rozwiązań oraz próby oszacowania ich skutków społeczno-ekonomicznych.

Wnioski wynikające z badania

Przeprowadzone badania wykazały, że:

- 1) Przekazywanie zadań publicznych podmiotom prywatnym, w tym przedsiębiorcom, wpisuje się we współcześnie aktualne koncepcje państwa i sfery publicznej, w tym zwłaszcza inspirowane koncepcjami nowego zarządzania publicznego oraz governance;
- 2) Przekazywanie zadań publicznych podmiotom prywatnym oraz włączania ich w funkcjonalnie rozumianą administrację publiczną pozostaje w zgodzie z ramami ustrojowymi – o ile jest wyraźnie przewidziane przez ustawodawcę w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (zasady demokratycznego państwa prawnego oraz legalizmu), a nawet wypełnia konstytucyjne zasady pomocniczości (subsidiarności), współdziałania partnerów społecznych i gospodarczych oraz partycypacji demokratycznej;
- 3) Banki nie są jedynymi podmiotami zaangażowanymi w wykonywanie zadań administracji publicznej – inne zadania publiczne realizują np. Poczta Polska S.A., przedsiębiorcy (spółki) energetyczne, podmioty prywatne prowadzące szkoły i przedszkola, firmy przewozowe itd.;
- 4) Bankom od dawna przypisuje się status instytucji zaufania publicznego/społecznego, co tym bardziej uzasadnia powierzenie im określonych zadań w ramach sfery publicznej;
- 5) Polskie banki oceniane są jako jedne z najbardziej nowoczesnych, dysponują jednymi z najbardziej zaawansowanych technologicznie systemów na świecie; ponadto świadczą usługi masowe, cieszą się relatywnie wysokim zaufaniem społecznym oraz obsługują łącznie niemal wszystkich pełnoletnich (dorosłych) obywateli polskich – co predestynuje je do zaangażowania po stronie administracji publicznej w realizacji zadań publicznych;
- 6) Na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów prawa, banki działające w Polsce pozostają aktywne w wielu obszarach działalności państwa, na bieżąco wspierając administrację publiczną, w tym m.in. poprzez dostarczanie instrumentów identyfikacji elektronicznej, umożliwiając zainicjowanie licznych postępowań administracyjnych lub załatwienie innych spraw urzędowych, przekazując informację administracji skarbowej (fiskalnej), umożliwiając skuteczną egzekucję, wspierają efektywne ściąganie podatków oraz innych należności publicznoprawnych, raportują transakcje, wspierają proces przeciwdziałania przestępstwom terroryzmu oraz praniu brudnych pieniędzy, a nawet prowadzą działania edukacyjne, dydaktyczne oraz podnoszące świadomość społeczną;
- 7) Rozwiązania stosowane w państwach europejskich co do zasady wykazują duży stopień podobieństwa – poza Francją i Republiką Federalną Niemiec – do tych znanych w Polsce; w krajach takich, jak np. Estonia, Belgia, państwa skandynawskie, banki komercyjne również pozostają aktywnie zaangażowane we wspieranie administracji publicznej oraz państwa w obszarze szeroko rozumianej cyfryzacji;
- 8) Angażowanie podmiotów prywatnych w wykonywanie zadań publicznych jest na ogół rozwiązaniem efektywnym, ponieważ wyspecjalizowani w załatwianiu danej kategorii spraw uczestnicy obrotu prywatnoprawnego (zwłaszcza nowatorscy przedsiębiorcy) działają wydajnie, angażując zasoby niedostępne administracji państwowej, specjalistyczne doświadczenie oraz znaną z relacji rynkowych jakość obsługi klientów;
- 9) O ile partnerstwo banków z państwem przynosi oszczędności drugiej stronie oraz ewidentne „zyski” dla społeczeństwa – zaangażowanie banków nie wiąże się z jakimkolwiek zarobkiem, ani przysługującą im rekompensatą z tego tytułu;
- 10) Ponad połowa użytkowników usługi ePUAP (54,5%) wykorzystuje możliwość zalogowania się do niej przez swojego dostawcę usług bankowych;
- 11) Przez długi okres czasu platforma cyfrowa skonstruowana przez państwo, przed jej integracją z systemami bankowymi, która miała posłużyć obywatelom do kontaktu z administracją poprzez sieć, pozostawała jedynie drogą inwestycją, generującą koszty idące w dziesiątki milionów złotych oraz wywołując powszechną krytykę ekspertów, audytorów oraz mediów;
- 12) Prawdopodobnie bez włączenia banków, samodzielne starania państwa w obszarze cyfryzacji

byłyby nie tylko nieefektywne, ale wręcz nieskuteczne;

- 13) Zaangażowanie banków w proces cyfryzacji administracji przyczyniło się do oszczędności budżetowych sięgających na przestrzeni tylko kilku ostatnich lat kwot idących przynajmniej w setki milionów złotych;

- 14) Zaryzykować można jednocześnie tezę, że bez technologii bankowych, usługi ePUAP, profilu zaufanego oraz inne działania państwa w tym obszarze okazałyby się w ogóle niepowodzeniem, a z pewnością zainteresowanie korzystania z nich przez obywateli byłoby zdecydowanie niższe.

Rekomendacje

1. Banki jako prywatne instytucje zaufania, które świadczą usługi krytyczne z perspektywy funkcjonowania państwa, powinny dalej angażować się w modernizację administracji. Dzięki nim dostęp do cyfrowych usług publicznych stał się wygodny i prosty w obsłudze. Jednak mając na uwadze systemowość administracji, dalszy rozwój cyfrowych usług musi odbywać się we współpracy banków z państwowymi organami zabezpieczającymi krytyczną infrastrukturę teleinformatyczną.
2. Korzystne dla rozwoju gospodarczego może być też zaangażowanie banków w obsługę publicznych i europejskich funduszy przeznaczonych dla prywatnych przedsiębiorców. Usprawni to ich wypłacanie i może ułatwić małym, i średnim przedsiębiorcom dostęp do nich. Banki mogą zaoferować dopłaty z konkretnych programów bezpośrednio swoim klientom, którzy mogą być nimi zainteresowani, po podjęciu przez BGK decyzji o udzieleniu dofinansowania, środki państwowe/europejskie wypłacone są przez bank obsługujący klienta.
3. Sugeruje się dalsze wzmacnianie kooperacji współpracy banków z administracją publiczną, w tym permanentne monitorowanie stosowanych obecnie rozwiązań, ich rozwijanie i udoskonalanie.
4. Wskazane jest rozważenie zrekompensowania – np. poprzez przyznanie bankom, jako podmiotom zasłużonym w proces udoskonalania państwowej administracji publicznej, zachęt lub preferencji – kosztów ponoszonych w związku z włączeniem się w wykonywanie zadań publicznych, które przynajmniej w niewielkiej części odpowiadać będą realnym oszczędnościom uzyskanym przez państwo.
5. Konieczne jest podejmowanie działań informacyjnych (w formach przystępnych dla konsumentów, mediów i opinii publicznej) oraz promujących krajowy sektor bankowy oraz banki jako zaawansowanych technologicznie przedsiębiorców oraz podmioty odpowiedzialne społecznie, zaangażowane w udoskonalanie relacji pomiędzy administracją, a podmiotami administrowanymi.

1. Wstęp

1.1. Uwagi wprowadzające

Jedną z głównych obecnie tendencji dostrzegalnych we współczesnej administracji publicznej – występująca zarówno w większości państw Zachodniej Europy, jak i anglosaskich – jest silny trend do prywatyzacji zadań administracji publicznej. Zjawisko to wpisuje się w ogólniejsze, popularne obecnie, idee funkcjonowania państwa – w tym dążenia do maksymalnej efektywności, partycypacji, menedżeryzmu, technokratyzmu, partnerstwa publiczno-prywatnego, prywatyzacji wykonywania zadań publicznych,

uspoleczniania państwa, udoskonalania zarządzania sferą publiczną, koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) czy *governance*, a nawet deregulacji, debiurokratyzacji oraz deetatyzacji – uwzględniającej rolę mechanizmów rynkowych w procesach zarządzania sprawami publicznymi¹. Przynajmniej od lat osiemdziesiątych poprzedniego stulecia formułowane są postulaty „walki z biurokracją”, „odchudzenia państwa”, „cięć wydatków publicznych” oraz transformacji modelu kadr

1 Ł. Łaguna, *Prywatyzacja zadań publicznych – szansa czy zagrożenie?*, <https://konstytucyjny.pl/prywatyzacja-zadan-publicznych-szansa-czy-zagrozenie/>, [dostęp: 5 marca 2025 r.].

urzędniczych od „biurokracji w starym typie” do „nowej biurokracji”².

Nie trzeba sięgać do naukowej lub eksperckiej, napisanej często hermetycznym językiem, literatury, czy przepisów prawa powszechnie obowiązującego, by zorientować się, że dzieje się tak również w Polsce. Wystarczy krótkie doświadczenie w załatwianiu spraw urzędowych, kontaktu z organami państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, by przekonać się, że w relacje te wchodzi podmioty prywatne, w tym organizacje pozarządowe lub przedsiębiorcy, który w mniejszym albo większym zakresie wyręczają, wspierają lub nawet zastępują urzędników. Dochodzi w ten sposób do sytuacji zaskakującej, w której realizację władzy publicznej (tradycyjnie charakteryzowanej jako aktywność w sferze tzw. imperium, a zatem relacji pionowego podporządkowania) sprawują osoby formalnie spoza sfery publicznej, zasadniczo aktywne w sferze obrotu prywatnoprawnego (*dominium*), nastawione na realizację własnych interesów ekonomicznych lub celów statutowych. Tytułem przykładu: wiele mówiło się w ostatnich latach na temat zaangażowania Poczty Polskiej S.A. w organizację procesu wyborczego (do czego, na gruncie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy³, działając jako tzw. operator wyznaczony, jest zobowiązana), zadania publiczne wykonują również przedsiębiorcy (spółki) energetyczne, prywatne placówki oświatowe, niepubliczne podmioty systemu ochrony zdrowia, fundacje, stowarzyszenia itd.

Wśród licznej grupy podmiotów prywatnych, niebędących organami ani urzędami, którym prawodawca powierzył wykonywania określonych zadań publicznych z zakresu administracji, są również banki. Jakie to usługi? Wystarczy przegląd kilku wybranych aktywności życia codziennego, w których to właśnie banki dostarczają infrastruktury technologicznej pozwalającej na potwierdzenie tożsamości oraz sprawne i pewne przekazanie podania (wniosku, odwołania, zażalenia itd.) do właściwego organu załatwiającego sprawę:

- profil zaufany: serwis profilu zaufanego został stworzony w celu kontaktowania się z podmiotami publicznymi drogą elektroniczną oraz załatwiania wielu spraw on-line; jest to bezpłatna metoda potwierdzania tożsamości obywatela w systemach podmiotów publicznych;

- login: dalej idące korzyści wynikają z możliwości zalogowania się do systemów informatycznych administracji publicznej za pośrednictwem profilu zaufanego, takich jak: Platforma Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (PUE ZUS), Internetowe Konto Pacjenta (IKP), e-Urząd Skarbowy itd.;
- liczne sprawy urzędowe, które można załatwić z pomocą banków (w tym również w powiązaniu z profilem zaufanym⁴), w tym:
 - zarejestrowanie działalności gospodarczej,
 - złożenie wniosku o świadczenie 800+,
 - złożenie wniosku w programie Aktywny rodzic,
 - złożenie wniosku w programie Dobry start,
 - złożenie wniosku o świadczenie wspierające,
 - złożenie wniosku w programie Mój prąd.

Dodatkowo nie można zapominać, że banki były aktywnie zaangażowane w obsługę zadań publicznych polegających na realizacji programów mieszkaniowych (programy dopłat do kredytów hipotecznych) czy wsparcia kredytobiorców mieszkaniowych (wakacje kredytowe), a także – szczególnie popularnych w czasie pandemii Covid-19 – aplikacji internetowego konta pacjenta lub e-ZUS. Takie zadania, jak przyjmowanie wniosków, czy weryfikacja posiadania uprawnień do uzyskania wsparcia, była i jest przeniesiona w tych przypadkach właśnie na banki.

„Sektorowe projekty pozwalają dziś na odpowiedzialne zaadresowanie potrzeb instytucji publicznych, ale również przedsiębiorców i konsumentów. Jedną z pierwszych inicjatyw o kluczowym znaczeniu było udostępnienie usług bankowych w celu pozyskiwania świadczeń w ramach programu Rodzina 500+. Zdalny dostęp do świadczeń wychowawczych za pośrednictwem kanałów bankowości elektronicznej znacząco ułatwił proces aplikacji oraz usprawnił przetwarzanie wniosków. Obecnie program cieszy się dużą popularnością, a w 2022 r. ze świadczeń skorzystało ponad 5,7 mln polskich dzieci. Przykład programu Rodziny 500+ stał się drogowskazem dla dalszych działań i cennym przykładem rozwiązywania pomocowego, opartego na infrastrukturze bankowej, które

2 D.J. Savoie, *Thatcher, Reagan, and Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1994. Na ten temat też m.in.: K. Koźmiński, *Między biurokracją a „quangokracją”. Kilka słów o reformie służby cywilnej za czasów Margaret Thatcher*, „Zeszyty Prawnicze”, 17.3/2017, s. 83 i n.

3 Dz.U. z 2025 r. poz. 365.

4 Strona główna – Profil zaufany – Portal Gov.pl, [dostęp: 5 marca 2025 r.].

spełniło swoją rolę oraz otworzyło przed obywatelami nowe możliwości. Kolejnym etapem poszerzania dostępności e-usług państwowych stał się profil zaufany stworzony w 2011 r. Ta bezpłatna metoda potwierdzania tożsamości obywatela w elektronicznych systemach administracji jest obecnie w ponad 90 proc. oparta na tożsamości bankowej i jest najchętniej wybieraną opcją. Profil zaufany okazał się niezbędnym rozwiązaniem w czasie pandemii, gdy miliony Polaków z dnia na dzień straciły fizyczny dostęp do placówek państwowych, urzędów i obiektów służby zdrowia. Za sprawą e-recept, e-zwolnień i e-skierowań wspólnymi siłami udało się zapewnić funkcjonowanie opieki medycznej, dając obywatelom także możliwość zdalnego zapisu w ogólnopolskich programach szczepień. Liczba użytkowników profilu zaufanego stale rośnie, odzwierciedlając ogólny postęp cyfryzacji w społeczeństwie. Po pięciu latach od powstania PZ w 2016 r. posiadało go zaledwie 400 tys. osób (głównie urzędnicy państwowi). U progu pandemii, 1 stycznia 2019 r., korzystało z niego już 2,5 mln Polaków, by z chwilą jej wygaszania w połowie 2021 r. osiągnąć imponujące 11 mln użytkowników, czyli niemal 40 proc. dorosłych mieszkańców kraju. Do 2022 r. liczba ta jeszcze się zwiększyła i wyniosła 14 mln. Tendencja łączenia tradycyjnej bankowości z usługami komplementarnymi nabiera wciąż tempa. (...). Transmisję informacji, wymianę danych i zawieranie transakcji w przestrzeni publicznej w ostatnich latach napędzał w sposób szczególny rozwój usług zaufania i identyfikacji elektronicznej. Rozwijana przez sektor trusted economy, czyli gospodarka oparta na wskazanych usługach, położyła fundament pod nowy rynek cyfrowy w Polsce. Usługi zaufania, tj. zdalna identyfikacja elektroniczna i podpis elektroniczny, umożliwiły bezpieczne relacje w formie elektronicznej pomiędzy podmiotami gospodarczymi, konsumentami i administracją publiczną. Warto zaznaczyć, że w naszym kraju wykorzystujemy federacyjny model tożsamości pozwalający rozszerzać dostępność identyfikacji użytkowników kanałów wirtualnych na prywatne podmioty, np. banki i firmy, co adresuje również potrzeby usługodawców i użytkowników w sektorze komercyjnym. Zdalną identyfikację obywatela, która wykracza dziś daleko poza usługi publiczne, umożliwiła w 2019 r. usługa mojeID, wykorzystująca tożsamość bankową w przestrzeni wirtualnej. Szybko stała się rdzeniem

polskiego ekosystemu usług zaufania. To entuzjastycznie przyjęte przez sektor rozwiązanie jest dziś dostępne dla ponad 21 mln klientów bankowości elektronicznej. mojeID umożliwia potwierdzanie tożsamości i logowanie do usług administracji publicznej: w e-urzędach, na państwowych portalach i w systemach, takich jak pacjent.gov.pl, biznes.gov.pl czy ePUAP. Za pomocą usługi mojeID można również założyć profil zaufany i potwierdzać swoją tożsamość przy korzystaniu z profilu zaufanego. mojeID również daje odbiorcom wygodny dostęp do oferty firm z różnych branż, m.in. ubezpieczeniowej, ochrony zdrowia, telekomunikacyjnej, finansowej, energetycznej czy rozrywkowej. Wygodny, łatwy w użyciu e-podpis wyraźnie wsparł promocję idei biur bez papieru (paperless offices) i cyfrowego obiegu dokumentów w Polsce. O popularności usługi świadczy fakt, że w ciągu ostatnich czterech lat odsetek osób zainteresowanych wykorzystaniem e-podpisu zwiększył się o 38 proc. i obecnie chciałoby go nabyć już 60 proc. Polaków. Przełomem dla popularyzacji podpisu staje się w pełni cyfrowa ścieżka jego pozyskania dostępna w usłudze mSzafr (jest to rozszerzenie Szafr – „tradycyjnego” kwalifikowanego podpisu elektronicznego oferowanego przez KIR od 20 lat). W ten sposób użytkownik bankowości elektronicznej mający potrzebę złożenia e-podpisu może zrealizować ją bez wcześniejszego pozyskiwania jakichkolwiek narzędzi – wystarczy smartfon z dostępem do internetu. Wspólne działania administracji państwowej i sektora bankowego na rzecz rozwoju technologii służących społeczeństwu umożliwiły systemową transformację całej gospodarki. Poziom efektywności obsługi przedsiębiorców i wsparcia obywateli w przestrzeni wirtualnej wzrastał, by dziś stać się cyfrowym standardem dla milionów Polaków. Użyteczne, przejrzyste usługi zaufania posłużyły do sprawnej wymiany informacji, zwiększając dostępność administracji publicznej. Realnie podniosły one także jakość korzystania z oferty polskich urzędów i pozwoliły zmodernizować procesy obsługi klienta⁵.

Czy przyjęte w Polsce rozwiązania są zgodne ze światowymi trendami? Czy są prawnie dopuszczalne i nie wchodzą w konflikt z konstytucyjnym modelem demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadą legalizmu i podziału władzy? Czy powierzenie bankom partycypacji w realizacji zadań publicznych się opłaca – a jeśli tak, to dla kogo? Jak szeroko sektor ban-

5 P. Alicki, *Kompetencje informatyczne na służbie administracji centralnej*, [w:] A. Wolski (red.), *Bankowość polska 2012–2022. Między tradycją i bankowością przyszłości*, Warszawa 2023, s. 192 i n.

kowy włączony jest dzisiaj we wsparcie administracji publicznej i czy stan ten generuje więcej zysków,

kosztów, czy może ryzyk? Tych właśnie zagadnień dotyczy niniejsze opracowanie.

1.2. Definicje, pojęcia oraz zastrzeżenia

Przed przystąpieniem do właściwej analizy tytułowego zagadnienia, konieczne jest wyjaśnienie kilku podstawowych pojęć.

Administracja publiczna to – patrząc od strony funkcjonalnej, czyli pełnionych funkcji, wykonywanych zadań oraz podejmowanych aktywności – zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach⁶. Administracja publiczna jako element władzy wykonawczej, powinna wykonywać swoje zadania w sposób zapewniający ochronę interesu publicznego, bezpieczeństwa obywateli (rozumianego wieloaspektowo), a także ich dobrobytu i rozwoju. Sprawowanie władzy administracyjnej ma zatem charakter służebny wobec społeczeństwa.

Z punktu widzenia ustrojowego, tradycyjnie realizują je przede wszystkim organy wchodzące w skład egzekutywy (władzy wykonawczej, podporządkowanej w rządowi), lecz również inne organy centralne o ogólnopaństwowym zasięgu działania (np. agencje, fundusze, komisje itd.) oraz lokalne, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego. Hubert Izdebski podkreśla zależność działań administracji od państwa i przede wszystkim od interesu publicznego – interpretowanego zresztą różnie, zależnie od okoliczności. Administracja jest związana prawem (zasada legalizmu: art. 7 Konstytucji), realizuje swoje obowiązki wynikające z ustaw, pozostając jednocześnie każdorazowo „narzędziem” obozu rządzącego do realizacji swojego programu politycznego. Zakres działań podzielić można na 4 różne sfery, czyli: (1) porządkowo – reglamentacyjną (inaczej policyjną), (2) świadczącą, (3) zarządzającą majątkiem publicznym, (4) zarządzającą rozwojem⁷.

Tak rozumiana administracja – w związku z zachodzącymi zmianami politycznymi, społeczno-gospodarczymi oraz prawnymi – również ewoluje. Towarzyszą temu przemiany w postrzeganiu państwa oraz proces globalizacji. Dość wspomnieć, że jeszcze dwadzieścia-trzydzieści lat temu w literaturze zagranicznej sporą popularność zdobywa teza o „końcu”, „zmierzchu” lub „kryzysie” („*decline of the state*”, „*retreat of the State*”)⁸ scentralizowanego, hierarchicznie zorganizowanego, biurokratyzowanego oraz posiadającego monopol na stosowanie przemocy, państwa. Akcentuje się przy tym rolę technik negocjacyjnych w procesie decyzyjnym oraz przejmowanie funkcji państwa przez inne podmioty. George Larbi widzi kryzys państwa w związku z podejściem *New Public Management*⁹ (nowym zarządzaniem publicznym lub po prostu menedżeryzmie), a Guy Peters i John Pierre w artykule o wymownym tytule „*Governance Without Government? Rethinking Public Administration*” zauważają, że:

„przyrasta europejskiej literatury, poświęconej zjawisku „zarządzania (*governance*) bez rządu (*government*)” lub „*good governance bez państwa*”, której autorzy akcentują wagę sieci, partnerstwa oraz rynku (zwłaszcza rynku międzynarodowego). Tego typu publikacje na ogół przedstawiają tezy łączone z koncepcjami *New Public Management*”¹⁰.

Propagatorom reform w duchu *New Public Management* towarzyszyło hasło „minimum państwa, maksimum rynku” oraz postulat „szczupłego państwa” (*lean state*), przedstawianego jako opozycja do socjaldemokratycznego państwa dobrobytu (*welfare state*). Lansujący je reformatorzy nie mieli na celu eliminacji państwa, lecz jedynie ograniczenie jego funkcji, odbiurokratyzowanie oraz decentralizację. Ideałem była koncepcja „państwa minimalnego”, „które zapewnia w zasadzie jedynie ochronę wszyst-

6 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 4.

7 *Ibidem*.

8 M. von Creveld, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge 1999; K. Ohmae, *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, New York 1995; S. Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge 1996.

9 G. A. Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis States*, „UNRISD Discussion Paper”, No. 112, September 1999.

10 G. Peters, J. Pierre, *Governance without government? Rethinking public administration*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, 2/1998, s. 223.

kich jego obywateli przez przemocą, kradzieżą, oszustwem oraz egzekwowanie umów”¹¹. Intencją była reforma administracji: przeciwstawienie nowego zarządzania publicznego „tradycyjnej” lub „klasycznej” administracji publicznej (*traditional public management*)¹².

Koncepcja NPM, postrzegana jest na ogół jako swoisty wstęp, lub „pierwszy etap rozwoju” koncepcji *governance*:

„NPM jest pierwszym etapem rozwoju koncepcji *Public Governance* (...) od końca lat 90. coraz większe znaczenie – tak w warstwie koncepcyjnej, jak i praktyki – ma tworzący się paradygmat, wzorzec „rządzenia współuczestniczącego” (*The New Governance*)”¹³,

choć są i tacy, którzy utożsamiają pojęcia „*New public management*” i „*governance*”¹⁴. Ograniczyć można się do wskazania, że obie te koncepcje poddają w wątpliwość zasadność przekonania o koniecznym państwowym monopolu w zakresie świadczenia usług publicznych¹⁵.

Koncepcje te wyrażały i integrowały szereg postulatów szczegółowych, w tym:

„kluczowe dla NPM hasła (takie jak „deregulacja, debiurokratyzacja, decentralizacja, ekonomizacja działań oraz zorientowanie na efekty (...) wzmacnianie responsywności urzędników oraz szerokie wykorzystanie technologii informatycznych do świadczenia usług publicznych”, „prywatyzacja”, „marketyzacja stosunków wewnątrz sektora publicznego”, „konsumeryzm”, a często odwołując się do modnych haseł bez ich spolszczenia: „*accountability*”, „*efficiency*”, „*participation*”, „*flexibility*”, „*deregulation*”, „*outsourcing*”)”¹⁶.

W tradycyjnym podejściu do wykonywania zadań publicznych są one realizowane przez podmioty administracji publicznej w formach właściwych prawu publicznemu, natomiast model ten ulega swoistym przekształceniom, gdy z jednej strony rozszerza się zakres usług czy dóbr ekonomicznych, za których dostarczenie odpowiedzialna jest administracja publiczna, a z drugiej strony wdraża się w ramach administracji publicznej mechanizmy oparte na współpracy z podmiotami prywatnymi (przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi), niejednokrotnie wykorzystując przy tym instrumenty prawa cywilnego. Prywatyzacja obejmuje swoim zasięgiem ewolucję w zakresie: podmiotu wykonującego zadania publiczne, form wykonywania tychże zadań (co można łączyć z tzw. komercjalizacją administracji publicznej), charakteru stosunków prawnych łączących podmioty wykonujące funkcje administracji publicznej z obywatelami¹⁷.

Państwo jest pierwotnym podmiotem administracji publicznej, ale część swojej funkcji czy zadań może odstąpić innym i może nawet wyposażyć podmioty zewnętrzne względem niego (podmioty prywatne) w kompetencje do władczego działania. Istnieją zasadniczo dwie metody przekazywania zadań publicznych do wykonywania podmiotom prywatnym – mocą ustawy lub w drodze czynności indywidualnej, która może mieć charakter publicznoprawny, tzn. może mieć charakter aktu administracyjnego, porozumienia administracyjnego między podmiotami publicznymi, lub charakter prywatnoprawny, gdy zawierana jest umowa, którą powierza się do wykonania zadanie publiczne. Jednocześnie podkreślić trzeba, że administracja rządowa czy samorządowa nie może jednostronnie redukować swoich zadań publicznych, przenosić obowiązku ich wykonywania na inne podmioty, natomiast może powierzyć wykonywanie zadań publicznych podmiotom prywatnym z zachowaniem własnej odpowiedzialności za zaspokajanie tych zbiorowych potrzeb. W każdym razie, także gdy powierza się zadania publiczne podmioto-

11 M. Kulesza D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 59.

12 J. Pfiffner, *Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency* [w:] A. Benz H. Siedentopf K. Sommermann (red.), *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, Berlin 2004, s. 443-454.

13 T. Papaj, *Instrumenty e-administracji jako innowacje w koncepcji Public Governance*, „Współczesne zarządzanie”, 2/2012 s. 151.

14 K. Kernaghan, B. Marson, S. Borins, *The New Public Organisation*, Institute of Public Organisation of Canada, Toronto 2000; D. Kettl, *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Washington 2000.

15 M. Ćwiklicki, *Towards Neo-Bureaucracy: Bureaucracy in Contemporary Public Management Concepts*, Katedra Metod Organizacji i Zarządzania Wydział Zarządzania Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2015, s. 5-7.

16 K. Koźmiński, *Między biurokracją a „quangokracją”. Kilka słów o reformie służby cywilnej za czasów Margaret Thatcher*, „Zeszyty Prawnicze”, 17.3/2017, s. 84.

17 T. Długosz, *Kompetencja w publicznym prawie gospodarczym*, Warszawa 2021, SIP Legalis.

wi prywatnemu do wykonania w drodze umowy, wymagana jest podstawa prawna (tj. przepis ustawowy, kreujący tzw. normę kompetencyjną). Regulacja taka w przepisach prawa powszechnie obowiązującego jest konieczna, aby tzw. „transfer prawa publicznego dokonywanym w formach prawa prywatnego”¹⁸ mógł zaistnieć – konieczne jest, respektując konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7) oraz demokratycznego państwa prawnego (art. 2).

Rozważając dopuszczalność prawnokonstytucyjną takiego rozwiązania – należy nie tylko wyraźnie je dopuścić, o ile ustawodawca dostarczy stosownej podstawy prawnej, ale podkreślić zbieżność z aksjologią demokratycznego porządku ustrojowego, w którym administracja funkcjonuje w modelu partnerskim, partycypacyjnym, współtworząc „państwo obywatelskie”. Dodatkowo przemawia za tym zasada pomocniczości (subsydiarności) – czyli dążenie do takiego modelu sfery publicznej, w którym państwo wspiera jednostki oraz niższe wspólnoty w samodzielnym wykonywaniu zadań, przy jednoczesnym ograniczeniu ingerencji do sytuacji, w których przekracza to ich możliwości¹⁹. Zasada subsydiarności służy wzmocnieniu pozycji obywateli i ich wspólnot poprzez przekazywanie zadań publicznych tym podmiotom, które mogą je najefektywniej realizować.

Dlaczego w ogóle dochodzi do przekazywania zadań publicznych podmiotom spoza administracji publicznej? Przyczyn takiej decyzji jest przynajmniej kilka, do najważniejszych należy m.in. **czynnik merytoryczny, tj. specjalizacja i doświadczenie niektórych podmiotów prywatnych w danej sferze spraw oraz znajomość stosunków społeczno-gospodarczych** (co predestynuje je do aktywności w tej materii), a także **poszukiwanie oszczędności, a zatem „ekonomizacja” wykonywania administracji przejawiająca się w tańszym, szybszym lub wyższym standardzie wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej**. Zaangażowanie podmiotu prywatnego i „podzielenie się” z nim zakresem działalności jest po prostu bardziej efektywne – przedsiębiorca lub organizacja pozarządowa może wówczas „zrobić więcej, przy niższych wydatkach” niż alternatywnie dedykowani na to pole urzędnicy i organy władzy publicznej. Co więcej, ten model realizacji zadań publicznych pozwala osiągnąć wyższą jakość, a w konsekwencji lepszy poziom satysfakcji osób

administrowanych, traktowanych mniej jako petenci, a bardziej jako „kliencie” administracji:

„używa się do opisu kultury zarządzania, która koncentruje się na obywatelu czy wręcz konsumencie (consumer) oraz na odpowiedzialności za rezultaty. Termin sugeruje także wybór strukturalny lub organizacyjny, promujący kontrolę zdecentralizowaną, w ramach której współistnieją różne alternatywne mechanizmy dostarczania usług, w tym quasi-rynki z udziałem dostawców publicznych i prywatnych konkurujących o środki od decydentów politycznych i darczyńców (...) NPM traktowano jako instrument zwiększenia efektywności, a zarazem odpowiedzialności wobec przełożonych politycznych (...) Usługodawcy winni koncentrować się na efektywnym zapewnieniu usług o odpowiedniej jakości, a decydenci mają być bardziej skupieni na efektach, bardziej wymagający, a czasem bardziej odważni, skoro mogą nie ograniczać się do istniejących dostawców. Oddzielenie zakupu od podejmowania decyzji politycznych stwarza możliwości tworzenia rozwiązań typu kontraktowego (contract-like arrangements) stymulujących usługodawców”²⁰.

„Punktem odniesienia jest zatem obywatel jako konsument usług administracji, a istotną metodą zapewnienia satysfakcji tego konsumenta mają być contract-like arrangements, który to termin obejmuje nie tylko szczególnie outsourcing administracyjny, tj. kontraktowanie, po zastosowaniu odpowiednich jawnych procedur konkursowych, z przedsiębiorcami lub organizacjami pozarządowymi, świadczeń z zakresu zadań publicznych, lecz również quasi-kontraktowanie ze stworzonymi w tym celu w obrębie administracji publicznej względnie samodzielnymi agencjami, działającymi w rezultacie na innej zasadzie niż klasyczne budżetowanie. Z tego punktu widzenia NPM stanowił próbę porzucenia Weberowskiego modelu organizacji biurokratycznej, a zarazem wprowadzenia ograniczonej – do kategorii ekonomicznych – realnej odpowiedzialności (accountability) jednostek administracji”²¹.

Celem takiego działania może być zwiększenie skuteczności i dostępności usług publicznych, obniżenie

18 T. Długosz, *Kompetencja w publicznym prawie...*

19 J. Zimmermann, *Pomocniczości (subsidiarności) zasada* [w:] Alfabet prawa administracyjnego, Warszawa 2022.

20 N. Manning, *The New Public Management and Its Legacy, Administrative and Civil Service Reform 2000*, www.Worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm [dostęp: 20 lipca 2025 r.].

21 H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, 1/2007, s. 13.

kosztów ich realizacji, skorzystanie z wyspecjalizowanych wykonawców lub odciążenie administracji publicznej. Wskazane argumenty uzasadniają powierzenie realizacji zadania podmiotowi prywatnemu i jednocześnie zbliżają ten proces do **outsourcingu – rozumianego jako przekazanie wykonania zadania zewnętrznemu podmiotowi przy zachowaniu odpowiedzialności po stronie administracji**. Warunkiem dopuszczalności takiej formy realizacji zadań jest jednak wdrożenie mechanizmów gwarantujących, że usługa będzie świadczona w zakresie niezbędnym do zapewnienia równego i powszechnego dostępu do niej dla wszystkich uprawnionych²².

Wielokrotnie też w niniejszym raporcie pada pojęcie „zadanie publiczne”. W literaturze przedmiotu pojawia się wiele prób zbliżenia się do rozumienia tej kategorii. Hans Peters wskazuje, że zadaniem publicznym jest to, „którego wykonaniem miarodajnie zainteresowany jest ogół”. Wskazuje on również na istnienie różnych „stadiów” udziału państwa w realizacji danego zadania – od całkowitego wycofania się i pozostawienia zadania podmiotom prywatnym, przez nadzór, regulację, aż po pełne przejęcie wykonawstwa przez aparat administracyjny państwa lub jego agendy. W tym ujęciu kategoria zadań publicznych jest szersza niż zadania państwowe – nie każde bowiem zadanie publiczne jest realizowane przez administrację publiczną czy państwo, lecz może być przekazane do realizacji podmiotom prywatnym. Takie podejście współgra z obserwowaną w praktyce „prywatyzacją zadań publicznych”, czyli przekazywaniem ich do wykonania przez podmioty niepubliczne. Stanisław Biernat zauważa, że nie powoduje to utraty publicznego charakteru danego zadania – kluczowym kryterium jest tu bowiem odpowiedzialność państwa lub samorządu za ich wykonanie. Innymi słowy, to nie wykonawca, lecz odpowiedzialność prawna za rezultat przesądza o publicznym charakterze zadania. Z poglądem tym koresponduje stanowisko Małgorzaty Stahl, która podkreśla nierozzerwalną więź między zadaniem publicznym a interesem publicznym, rozumianym jako dynamiczna kategoria aksjologiczna, powiązana z dobrem wspólnym. Interes publiczny, choć zmienny w czasie i przestrzeni, pozostaje pojęciem prawnym,

wymagającym normatywnego zakotwiczenia, mimo braku możliwości jego ustawowego zdefiniowania²³.

Termin „zadania publiczne” niejednokrotnie używany jest zamiennie z pojęciami kompetencja, zakres działania czy właściwość. Zadania jednak to nie to samo co zakres działania, mają one bowiem szersze znaczenie. Tworzą odrębną kategorię prawną, dlatego wywołują określone skutki prawne, idące dalej niż te, które wynikają z zakresu działania. Równie często można spotkać się z określeniem zadania administracji państwowej. Wynika to z faktu, iż w polskiej, ale i zagranicznej literaturze, nie ma zgody co do pojmowania zadań publicznych albo, jak ujmuje się to częściej, właśnie zadań administracji państwowej²⁴.

Prywatyzacja administracji/zadań publicznych może być dla państwa opłacalna w niektórych sektorach, zwłaszcza usług publicznych. Z racji na dużą różnorodność świadczeń, wysoką liczbę zatrudnionych pracowników oraz ogromne zapotrzebowanie finansowania, usługi publiczne są wyjątkowo podatne na cięcia budżetowe – które z kolei przekładają się na obniżenie jakości świadczonych usług publicznych. Jego decentralizacja, przez oddelegowanie jego zadań na szczebel samorządów terytorialnych oraz spółek prywatnych wpłynęła na rozwój Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*). Miało ono upodobnić administrację do gospodarki rynkowej, co miało zwiększyć efektywność wykorzystywanych środków publicznych do osiągnięcia zaprogramowanych celów²⁵. Ponadto model NPM obniża też podatność usług publicznych na cięcia budżetowe podczas kryzysów gospodarczych państwa²⁶. Wykształcony system kontraktowy pozwala na zaangażowanie prywatnych dostawców usług do wypełniania zadań administracyjnych, z sektorów ich działalności, poprawiając tym samym jakość świadczeń. Ograniczone terminy kontraktów pozwalają władzom państwowym na weryfikowanie i dostosowanie kwot przeznaczanych z budżetu państwa na wypełnianie tych zadań, w z góry określonych interwałach czasowych (np. co 5 lat). Proces prywatyzacji wiąże się z tworzeniem nowych elastycznych powiązań ekonomicznych oraz rozszerzeniem kręgu podmiotów wykonujących zadania publiczne, co jest nierozzerwalnie związane z decentralizacją i dekon-

22 D. Kuźnicka-Błaszowska, *Zlecenie przetwarzania danych w chmurze obliczeniowej a możliwość i zakres prywatyzacji zadań gminy*, „Finanse Komunalne”, 6/2023, s. 54-61.

23 R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny”, 7-8.2009, s. 6 i n.

24 B. Szymkow, *Uspołecznienie a prywatyzacja zadań publicznych w świetle rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko, *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, Wrocław 2017, s. 47; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.

25 H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, 1/2007, s. 12 i n.

26 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*

centracją zadań. Zmienia to także tradycyjne formy i metody działania administracji²⁷.

Zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych stanowi złożoną materię. Przyczyn należy szukać w braku definicji legalnej przedmiotowego pojęcia, niespójnej konstrukcji normatywnej, nieprecyzyjnym sformułowaniom, które wprowadzają zamieszanie terminologiczne, wreszcie, jak zasadnie wskazuje się w literaturze, w fakcie, iż nie tworzy ono „jednolitej instytucji prawnej”, stanowiąc „zbiorcze określenie dla zróżnicowanej grupy rozwiązań prawnych, które odzwierciedlają ogólną tendencję przemian występujących w administracji publicznej²⁸. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lipca 2017 r.:

„Prywatyzacja zadań publicznych polega na m.in. przeniesieniu zadań tradycyjnie przynależnych podmiotom publicznym na rzecz podmiotów prawa prywatnego. W sytuacji takiego przekazania zadań publicznych, nie tracą one charakteru publicznego, dopóki państwo lub samorząd terytorialny nie wyzbywa się odpowiedzialności za prawidłowe wykonanie tych zadań. Samo przekazanie podmiotom niepublicznym wykonywania zadań publicznych nie sprawia, że charakter tych zadań ulega zmianie. Tylko, gdy państwo całkowicie rezygnuje z zajmowania się niektórymi sprawami i odpowiedzialności za ich wykonanie, zadania te tracą charakter publiczny”²⁹.

Inny sąd administracyjny zauważył natomiast:

„Wykonywanie zadań publicznych nie musi być oparte na zasadzie władztwa administracyjne-

go. Współcześnie występuje tendencja do powierzania zadań publicznych – zadań administracyjnych podmiotom prawa prywatnego, określana jako zjawisko tzw. „prywatyzacji” zadań publicznych. Przy czym, wykonywanie tych zadań przybiera formy typowe dla prawa prywatnego, tak organizacyjne, jak i co do stosowanych środków, czyli, co do zasady, niewładczych. (...) podmioty niebędące organami władzy (jak m.in. przewoźnik działający w formie prywatnej spółki), a „jedynie” wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym”³⁰.

W Polsce od początku transformacji ustrojowej mamy do czynienia ze zjawiskiem prywatyzacji administracji publicznej. Zjawisko to polega na tym, że w wielu przypadkach podmiotami realizującymi cele przynależne państwu nie są organy władzy publicznej, lecz podmioty prywatne³¹, w tym przedsiębiorcy.

O prywatyzacji zadań publicznych mówi się w kontekście przekształceń w sposobie wykonywania zadań administracji publicznej³². Prywatyzację należy rozumieć jako odstąpienie od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej działające na podstawie prawa publicznego, przy czym rozróżnia się prywatyzację sensu stricto, skutkującą całkowitym wycofaniem państwa z realizacji zadania, oraz prywatyzację sensu largo, w której administracja pozostaje organizatorem zadania, a jego wykonanie zleca podmiotom prywatnym³³.

27 J. M. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 3/2020, s. 24–37.

28 J. M. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2020, nr 3, s. 24–37.

29 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2017 r., sygn. II SAB/Wa 781/16, SIP Lex nr 2357884.

30 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 sierpnia 2017 r., sygn. II SAB/Ke 37/17, SIP Lex nr 2351533.

31 K. Tomaszewski, *Prywatyzacja realizacji celów publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2013, nr 6, s. 7–19.

32 T. Długosz, *Kompetencja w publicznym prawie gospodarczym*, Warszawa 2021.

33 M. Kruczkowski, *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie opieki paliatywnej [w:] Sytuacja administracyjnoprawna człowieka w stanie terminalnym*, Warszawa 2023.

1.3. Nie tylko banki – przykłady wykonywania zadań publicznych przez inne podmioty prywatne

Choć niniejszy Raport poświęcony jest bankom, podkreślić trzeba, że nie tylko one zaangażowane zostały przez polskiego prawodawcę do wykonywania zadań publicznych. Przykładów takich, w których państwo włącza partnerów prywatnych w proces dostarczania usług publicznych lub wręcz „prywatyzuje” zadania administracji, jest wiele, m.in.:

1) Poczta Polska S.A. – będąc spółką prawa handlowego, posiadającą jednocześnie status tzw. operatora pocztowego wyznaczonego (do końca 2025 r.) na gruncie przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe³⁴ – zobowiązana jest „do świadczenia usług powszechnych” (art. 3 pkt 13 Prawa pocztowego), co w praktyce oznacza:

- obowiązek do przyjmowania przekazów pocztowych ze świadczeniami z ubezpieczeń społecznych, w tym emerytalnymi i rentowymi, świadczeniami z pomocy społecznej, a także przekazów pocztowych na tereny wiejskie;
- potwierdzanie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego jako dokumentu urzędowego;
- wyłączne prawo emisji i wycofywania z obiegu znaczków pocztowych oraz kartek pocztowych w postaci pojedynczych kart wykonanych ze sztywnego papieru z nadrukowanym znakiem opłaty pocztowej;
- prawo instalowania i użytkowania na obszarach wiejskich lub obszarach o rozproszonej zabudowie własnych oddawczych skrzynek pocztowych, po uzgodnieniu z właściwym wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), na warunkach uzgodnionych z właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub posiadaczem samoistnym nieruchomości;
- obowiązek świadczenia usług powszechnych na terytorium całego kraju;
- obowiązek posiadać aktualny i uzgodniony plan współdziałania z wojskową pocztą polo-

wą w sytuacji wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego;

- zaangażowanie w organizację wyborów, w tym dostarczanie pakietów wyborczych dla głosujących korespondencyjnie, na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy³⁵;
- obowiązki i uprawnienia związane z procesem rejestracji oraz poboru opłat abonamentowych za ich używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych³⁶;

2) przedsiębiorstwa (spółki) energetyczne – wykonujące w ramach przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne³⁷ zadania publiczne, co zresztą potwierdzały również sądy administracyjne³⁸;

3) domy pomocy społecznej prowadzone przez podmioty publiczne zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁹, co pozwala „odciążyć” administrację publiczną:

„Funkcjonowanie DPS prowadzonych przez podmioty niepubliczne jest nieuniknione, ponieważ administracja publiczna w sferze pomocy społecznej przeciążona jest zadaniami, które nie zawsze realizuje w sposób efektywny. Biorąc pod uwagę charakter instytucji pomocy społecznej, należy uznać, że jest mało prawdopodobne, aby nastąpiło całkowite „odpublicznienie” zadania w zakresie prowadzenia DPS. Stoi temu na przeszkodzie społeczno-polityczna odpowiedzialność państwa i jego administracji za obywateli, jak również fakt, że pomoc społeczna powinna zwiększać poczucie bezpieczeństwa socjalnego oraz wspomagać osobę (rodzinę) znajdującą się w trudnej sytuacji życiowej. W chwili obecnej prawo zezwala na zlecenie podmiotom niepublicznym realizacji zadania publicznego polegającego na prowadzeniu DPS, jak również na prowadzenie

³⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 366. z późn. zm.

³⁵ Dz.U. z 2025 r. poz. 365.

³⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 1689 z późn. zm.

³⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 266.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 5 września 2014 r., sygn. I OSK 2931/13.

³⁹ Dz.U. z 2024 r., poz. 1283.

DPS przez podmioty niepubliczne bez zlecenia organów j.s.t.⁴⁰);

- 4) prywatnych przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób, zapewniając publiczny transport zbiorowy⁴¹;
- 5) niepubliczne szkoły i przedszkola dotowane z budżetu gminy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁴²;
- 6) przedsiębiorców świadczących usługi odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub prowadzących punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴³;

- 7) Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe – będące formalnie stowarzyszeniami – a uznane przez ustawodawcę za podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego w przepisach ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich⁴⁴;
- 8) organizacje pozarządowe, czyli tzw. NGO's działające na ogół w formie stowarzyszeń lub fundacji, realizujące zadania publiczne, co wyraźnie przewidują przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁵.

1.4. Banki jako instytucje zaufania publicznego

Choć status banków jako tzw. instytucji zaufania publicznego, przywoływany jest na ogół w związku z inną pełnioną przez nie rolą (niż wykonywanie zadań publicznych), tj. deponowaniem w nich oszczędności i innych środków pieniężnych – okoliczność charakteryzowania ich w ten sposób, dostarcza dodatkowe uzasadnienia dla zaangażowania w świadczenie usług publicznych.

Przypomnijmy zatem, że w świetle bogatej literatury prawniczej⁴⁶, mówi się o bankach jako „instytucjach zaufania publicznego” (alternatywnie „instytucji zaufania społecznego”, „spółce zaufania publicznego”⁴⁷ albo „przedsiębiorcy zaufania publicznego”⁴⁸).

„Ze stwierdzeniem, że banki są instytucjami zaufania publicznego, można często spotkać się w literaturze przedmiotu. Choć nie zostało ono na gruncie przepisów prawnych jednoznacz-

- 40 D. Cendrowicz, *Prywatyzacja form wykonywania zadań publicznych w sferze pomocy społecznej. Uwagi na tle funkcjonowania niepublicznych domów pomocy społecznej*, [w:] J. Blicharz, R. Raszevska-Skałicka, *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawn-administracyjne*, Wrocław 2020, s. 91.
- 41 M. Błażewski, *Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jako przejaw prywatyzacji wykonywania usług publicznych*, [w:] J. Blicharz, R. Raszevska-Skałicka, *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawn-administracyjne*, Wrocław 2020, s. 129 i n.
- 42 Dz.U. z 2025, poz. 439.
- 43 Dz.U. z 2025 r. poz. 733.
- 44 Dz.U. z 2023 r., poz. 1154.
- 45 Dz.U. z 2024 r., poz. 1491.
- 46 M. Opoka, *Zabezpieczenie interesów banku czy nieuzasadniony przywilej – art. 53 ust. 2 prawa bankowego*, „Glosa”, 1/1995, s. 8; J. Oniszcuk, *Egzekucja bankowa*, Glosa, nr 9/1995, s. 13; E. Fojcik-Mastalska, *Konstytucyjność artykułów 52 i 53 prawa bankowego*, „Glosa”, 3/1995, s. 10; A. Pomorska [w:] *Dostosowywanie polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej*, A. Pomorska (red.), Lublin 1999, s. 30; T. Nieborak, *Realizacja zaleceń Komitetu Bazy-lejskiego ds. Nadzoru Bankowego dotyczących procesu powstawania i funkcjonowania banku w polskim prawie banko-wym*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1–2/2001, s. 64; A. Kawulski, B. Smykla, *Pozycja banku w prawie polskim na tle regulacji Unii Europejskiej*, „Radca Prawny”, 5/2001, s. 95.
- 47 Tak np.: „Grupa Banku Millennium, jako spółka zaufania publicznego, uznaje za jedną z najważniejszych zasad swego działania dostarczanie swoim Interesariuszom terminowych, przejrzystych i adekwatnych informacji o swoim działaniu. Informacje te w zakresie określonym przepisami prawa 11są regularnie przeglądane i weryfikowane przez niezależnego Audytora Zewnętrznego. Współpraca z nim należy do kanonu zasad działania Grupy Banku Millennium”. *Kodeks etyczny Grupy Banku Millennium*, https://www.bankmillennium.pl/static-content/PL/Kodeks_etyczny_Gru-py_Banku_Millennium_1928748.pdf na dzień 20 kwietnia 2017 r.
- 48 K. Zacharzewski, *Dom składowy ja ko przedsiębiorca zaufania publicznego*, „Studia Prawnicze”, 1/2001, s. 71.

nie zdefiniowane, jest powszechnie stosowane nawet w orzecznictwie i doktrynie prawnej. Na przykład Sąd Najwyższy w uchwale z 30 kwietnia 1999 roku określił najważniejsze atrybuty, jakie powinny charakteryzować instytucję zaufania publicznego [Uchwała SN, 1999]. Ponadto zwrócono w niej uwagę na silne związki między tego typu instytucją a dobrem publicznym, które podlega szczególnej ochronie⁴⁹.

„ (...) bank jako instytucja zaufania publicznego jest zobowiązany do szczególnego zachowania względem swoich klientów, którzy powierzają mu swoje pieniądze. Jest to specjalny obowiązek wywodzący się z ogólnego obowiązku staranności „sumiennego kupca”⁵⁰.

Stan ten ma uzasadnienie historyczne:

„banki od wieków są postrzegane jako instytucje zaufania publicznego. Już w średniowieczu bankierom powierzano oszczędności celem ich pomnażania, jak również zabezpieczenia przez oszustwami czy spadkiem ich realnej wartości. Banki jako pośrednicy finansowi, zaspokajając potrzeby pożyczkowe jednostek gospodarczych oraz zapewniając ochronę realnej wartości oszczędności, przyczyniają się do rozwoju gospodarczego. Można więc przyjąć, że solidny i dobrze funkcjonujący sektor bankowy odgrywa ważną rolę w kształtowaniu równowagi makroekonomicznej. Nie byłoby to możliwe bez zaufania, jakim banki obdarzają ich klientów – stanowi ono fundament ich działalności”⁵¹.

Podobnie rzecz postrzega inny autor:

„wzrost znaczenia pieniądza i w zasadzie całkowite oparcie na nim wymiany gospodarczej sprawiły, że powszechną potrzebą stało się

przyjmowanie od ludności, gromadzenie i rozliczanie środków pieniężnych oraz odpłatne pożyczanie tych środków innym. Współcześnie potrzebę tę zaspokajają banki, które by móc czynić to powszechnie, korzystają z przymiotu tzw. instytucji zaufania publicznego. Zaufanie do banków bierze się po części z w miarę powszechnego przeświadczenia o ich wiarygodności, co przejawia się chociażby w potocznych powiedzeniach oznaczających pewność, gwarancję, takich jak: „na bank”, „pewne jak w banku” itp.”⁵².

Epitet taki „instytucji zaufania publicznego” przypisuje się podmiotom, których działalność obejmuje działalność depozytową, polegającą na przyjmowaniu funduszy od ludności⁵³. W dyskusji na temat instytucji zaufania publicznego, możliwości przypisania bankom takiego statusu oraz ewentualnych konsekwencji jurydycznych takiego powiązania, próbuje się nieraz – na zasadzie analogii – sięgać do wniosków, których dostarczyły rozważania na temat „zawodów zaufania publicznego”, które znajdują unormowanie konstytucyjne (art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.)⁵⁴ i którym również ustawodawca powierza wykonywanie zadań publicznych⁵⁵, tak np.:

„korporacje zawodów zaufania publicznego ściśle współdziałają z państwem – wykonując tak lub inaczej zdefiniowaną funkcję publiczną. W istocie rzeczy przecież samorząd zawodowy to zdecentralizowana forma wykonywania administracji publicznej. Gdy nie ma misji publicznej, nie ma też powodu i podstawy do ustanawiania korporacji prawa publicznego”⁵⁶.

Intuicyjnie uznaje się za instytucje zaufania publicznego różnorakie instytucje uprawnione do rozporządzania mieniem wielu drobnych inwestorów⁵⁷.

49 W. Gradoń, *Czy banki nadal są instytucjami zaufania publicznego?*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia”, vol. XLVIII/2014, s. 62.

50 R. Kaszubski, A. Tupaj-Cholewa, *Prawo bankowe*, Warszawa 2010, s. 142.

51 W. Gradoń, *Czy banki nadal są instytucjami zaufania publicznego?*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia”, vol. XLVIII/2014, s. 61.

52 E. Radziszewski, *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2013, s. 5.

53 L. Góral, *Instytucja kredytowa*, [w:] *Encyklopedia Prawa Bankowego*, pod red. W. Pyziola, Warszawa 2000, s. 266.

54 Art. 17 ust. 1 Konstytucji stanowi: „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

55 J. Mrozek, *Samorząd zawodowy a pojęcie administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2/2019, s. 128 i n.

56 M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 27.

57 J. Thieme, *Fundusze zaufania publicznego*, *Gazeta Bankowa*, nr 32/1994, s. 27.

Akcentowanie „społecznego/publicznego zaufania”, którego można oczekiwać od banków zmierza do wyeksponowania nie ich szczególnych uprawnień, ale obowiązków.

Mimo, że termin instytucja zaufania publicznego pojawia się w kontekście banków w orzecznictwie i doktrynie, brak jest jej definicji legalnej w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, nie wspomina o nim konstytucja, ustawy, ani inne przepisy prawa polskiego⁵⁸. Jakub Pitera zwraca uwagę, że – choć brak jest obecnie jednolitej wykładni tego pojęcia – przymiot ten przypisuje się wybranym osobom prawnym ze względów funkcjonalnych, tj. pełnionej przez nie roli w obrocie prawnym. Ich cechą charakterystyczną jest nie tylko fakt, iż działalność ta jest doniosła z punktu widzenia interesu publicznego (dobra publicznego), ale i okoliczność ścisłej reglamentacji ich działalności przez organy władzy publicznej i podlegania licznym obowiązkom publicznoprawnym.

„Nie ulega wątpliwości, że instytucjami zaufania publicznego są podmioty, w przypadku których niewłaściwe prowadzenie działalności może doprowadzić do wyrządzenia istotnych szkód, a nawet do naruszenia interesu publicznego. Dobrem publicznym, które wymaga ochrony w związku działalnością instytucji zaufania publicznego nie jest wyłącznie system ekonomiczno-gospodarczy państwa, ale również każde inne dobro publicznie chronione w znaczeniu wąskim (...) **Instytucje zaufania publicznego pomimo realizacji zadań o charakterze**

publicznym są jednak podmiotami prawa prywatnego, którym zadania zostały powierzone przez państwo w wyniku procesu prywatyzacji sfer dotychczas zastrzeżonych do wyłącznej działalności państwa. (...) Nie ulega wątpliwości, że nieprawidłowe działanie instytucji zaufania publicznego będzie czyniło iluzorycznymi wykonywanie przez państwo zadań. **Instytucja zaufania publicznego jest zatem podmiotem, który pomimo swojego prywatnoprawnego charakteru realizuje zadania o charakterze publicznym**”⁵⁹ [wyróżnienie własne].

„publiczne zaufanie do banków wynika jednak – jak się wydaje – nie tyle z przekonania klientów o wyjątkowych kwalifikacjach zawodowych i moralnych właścicieli oraz pracowników banków, ile raczej z wiary w skuteczność metod reglamentacji działalności bankowej i systemu nadzoru sprawowanego nad bankami”⁶⁰.

Choć status banków jako instytucji zaufania publicznego/społecznego związany jest przede wszystkim z ich szczególną rolą dla krajowej gospodarki oraz indywidualnych klientów, którzy zdecydowali się powierzyć im swoje środki finansowe (depozyty) i nie może być rozstrzygający dla włączenia ich w proces realizowania zadań publicznych – przemawia jednocześnie za przyznaniem im szczególnej roli jako podmiotom o „janusowym obliczu”, tj. aktywnym zarówno w obrocie prywatnoprawnym, jak i wspierającym szeroko administrację w sferze publicznej.

1.5. Banki jako przedsiębiorcy świadczący usługi masowe. Poziom ubankowienia społeczeństwa w Polsce.

Istotne znaczenie dla partycypacji w realizacji zadań publicznych ma niewątpliwie okoliczność, iż **banki świadczą one usługi masowe, dedykowane szerokim grupom ludności, a także innym klientom, w tym przedsiębiorcom, jednostkom organizacyjnym o statusie organizacji pozarządowych, a na samych instytucjach publicznych kończąc.**

Dość powiedzieć, że w świetle aktualnych danych:

„Z bankowości mobilnej korzysta już 28 mln klientów banków. Zdecydowana większość robi to przez aplikacje. Jak wynika z danych zebranych przez „Puls Biznesu”, **banki po pierwszym kwartale 2025 roku miały 27 mln użytkowników aplikacji mobilnych**”⁶¹ [wyróżnienie własne].

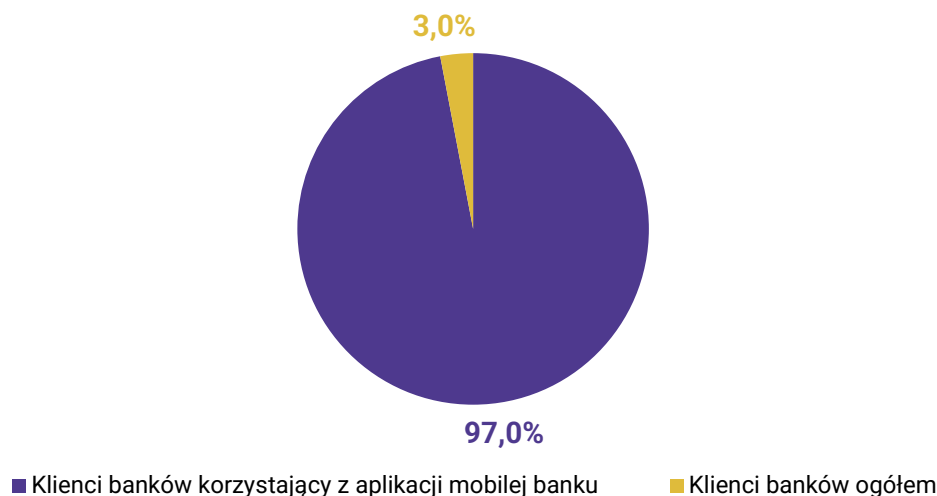
58 D. Czarnota, *Bank jako instytucja zaufania publicznego w dobie kryzysu-mit czy rzeczywistość?*, „Studia Ekonomiczne”, 186/2014, s. 154.

59 J. Pitera, *Charakterystyka instytucji zaufania publicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 7/4/2007, s. 160–162.

60 A. Janiak, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, „Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego”, 2/2003, s. 19.

61 W. Boczoń, *Raport: Liczba użytkowników bankowych aplikacji mobilnych – I kwartał 2025 r.*, „Puls Biznesu”, <https://www.pb.pl/raport-liczba-uzytownikow-bankowych-aplikacji-mobilnych-i-kwartal-2025-r-1244853> [dostęp: 5 lipca 2025 r.].

Wykres 1. Stosunek klientów banku korzystających z aplikacji mobilnej (ok. 27 mln) do klientów banków ogółem (ok. 28 mln) - dane z pierwszego kwartału 2025 r.

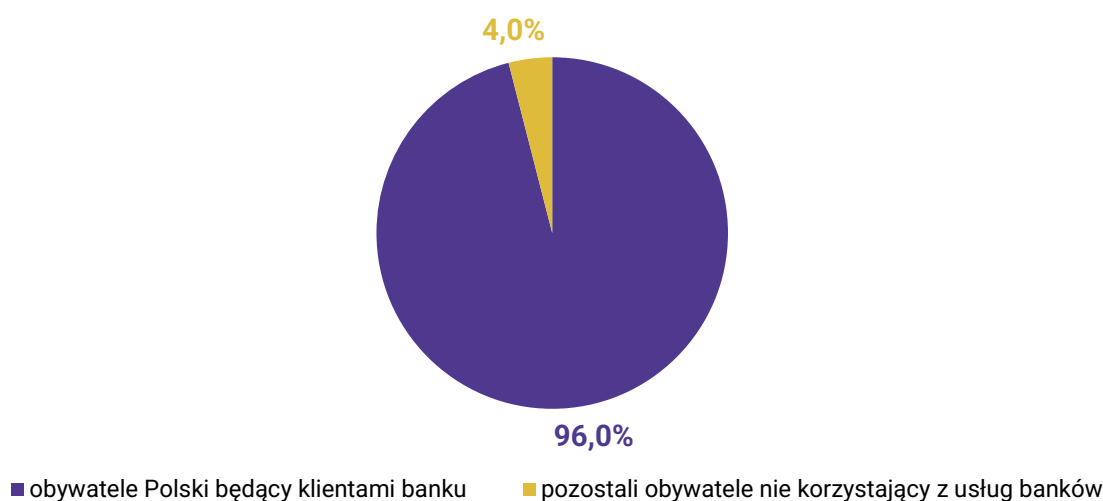


Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

„Liczba użytkowników bankowych aplikacji mobilnych przekroczyła 25 mln osób. Zainteresowanie bankowością mobilną i internetową systematycznie rośnie. Obecnie 25,3 mln osób korzysta z aplikacji mobilnych banków, a liczba aktywnych użytkowników bankowości internetowej wynosi 24 mln, wynika z najnowszego raportu NetB@nk za I kwartał 2025 r. opracowanego przez Związek Banków Polskich. **W I kwartale 2025 r. wzrosła liczba klientów logujących się co najmniej raz na kwartał do bankowości elektronicznej zarówno internetowej,**

jak i mobilnej. Liczba takich użytkowników wyniosła 25 mln, co oznacza wzrost o 6 proc. w porównaniu do poprzedniego kwartału. Z najnowszych danych wynika także, że liczba klientów banków aktywnie korzystających z bankowości internetowej wyniosła blisko 24 mln. W porównaniu do IV kwartału 2024 r. oznacza to 6 proc. wzrost. W tym samym okresie liczba rachunków klientów indywidualnych z dostępem do bankowości internetowej nieznacznie wzrosła i osiągnęła poziom blisko 44,6 mln”⁶² [wyróżnienie własne].

Wykres 2. Stosunek obywateli posiadających konto w banku (96%) do dorosłych obywateli Polski ogółem – dane statystyczne za 2021 r.



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

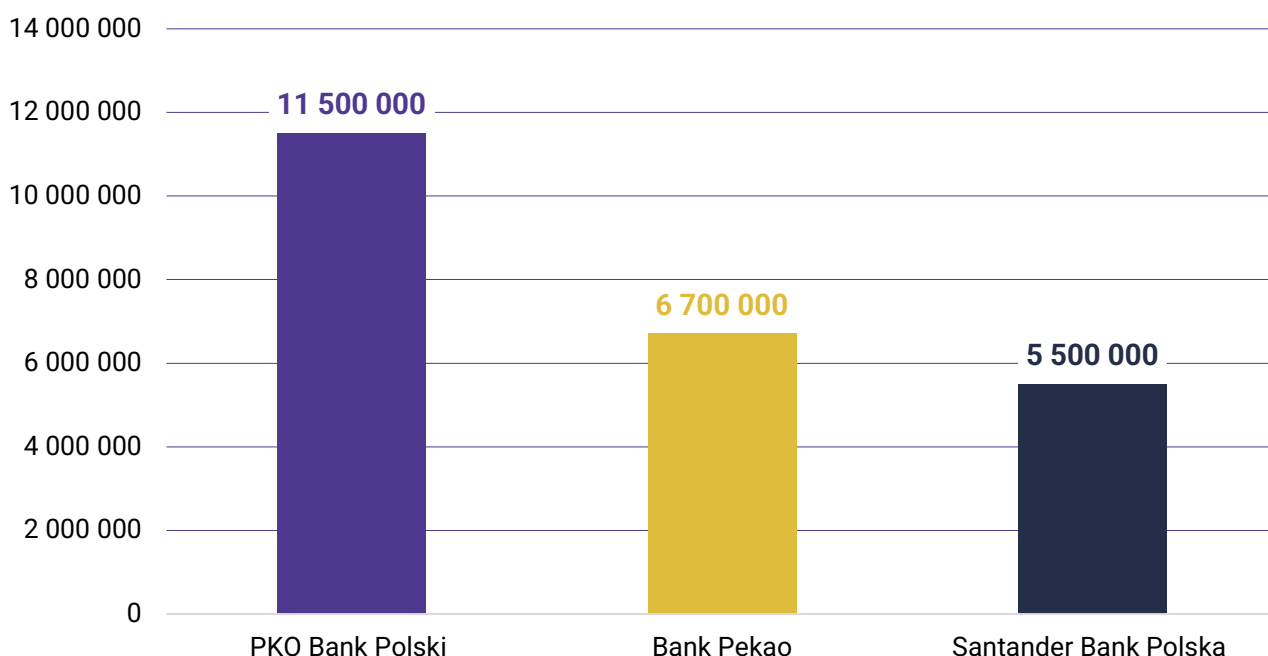
62 Związek Banków Polskich, *Informacja prasowa z dnia 30 czerwca 2025 r., Liczba użytkowników bankowych aplikacji mobilnych przekroczyła 25 mln osób*, https://zbp.pl/getmedia/482d031f-c063-4a5c-a9a2-69c414c72800/IP_Raport_NetB@nk_Q1_2025 [dostęp: 5 lipca 2025 r.].

„W 2021 roku konto w banku miało 96 proc. Polaków. Tak wynika z raportu dotyczącego korzystania z usług bankowych przygotowanego przez Bank Światowy. W porównaniu do danych Narodowego Banku Polskiego, opublikowanych pod koniec 2020 roku, poziom „ubankowania” Polaków wzrósł prawie o 6 proc.”⁶³ [wyróżnienie własne].

„Poniżej zebrane dane przedstawiają stan na koniec marca 2025 roku, czyli po pierwszym kwartale (...) Odpowiedzi udzieliło nam 12 instytucji. Jako ciekawostkę można podać, że łącznie obsługują blisko 49 mln klientów. (...) wielu klientów dubluje się między bankami. Jeden klient może być zapisany w kartotece nawet

kilku banków. Wystarczy, że w jednym ma konto, w drugim lokatę, w trzecim kartę kredytową, a w czwartym pożyczkę. A kont, lokat czy pożyczek może mieć przecież znacznie więcej rozproszonych między bankami. (...) numerem jeden na rynku pod względem liczby klientów indywidualnych pozostaje PKO Bank Polski. Ma ich 11,5 mln, czyli niecałe 2 proc. więcej niż rok wcześniej (...) Drugim największym bankiem pod względem liczby klientów detalicznych pozostaje Bank Pekao. Ma ich 6,7 mln, a w ciągu ostatniego roku nastąpił tu wzrost o 5,7 proc. Trzecie miejsce na podium zajmuje Santander Bank Polska z liczbą blisko 5,5 mln klientów (wzrost o 2,5 proc. rdr)”⁶⁴ [wyróżnienie własne].

Wykres 3. Liczba klientów indywidualnych przypadających na danych bank – dane statystyczne za rok 2025.



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Warto te liczby skonfrontować z innymi danymi. Jak wskazują badania CBOS z 2024 r.:

„Od roku 2020 utrzymuje się bardzo duża popularność bankowości internetowej, która w ciągu ostatniego roku jeszcze minimalnie wzrosła. Z usług bankowych online korzysta obecnie więcej niż ośmiu na dziesięciu użytkowników internetu (83%), czyli niemal dwie trzecie

ogółu dorosłych (63%). Zauważalnie częściej niż przeciętnie są to młodszy badani, mający od 25 do 34 lat (89%) lub od 35 do 44 lat (94%), najlepiej wykształceni (96%), z gospodarstw domowych o najwyższych dochodach per capita (4000 zł lub więcej – 93%). Ogólnie rzecz biorąc, relatywnie mniej korzystających z tego typu usług jest wśród osób deklarujących wykształcenie podstawowe (56%) lub zasadnicze zawo-

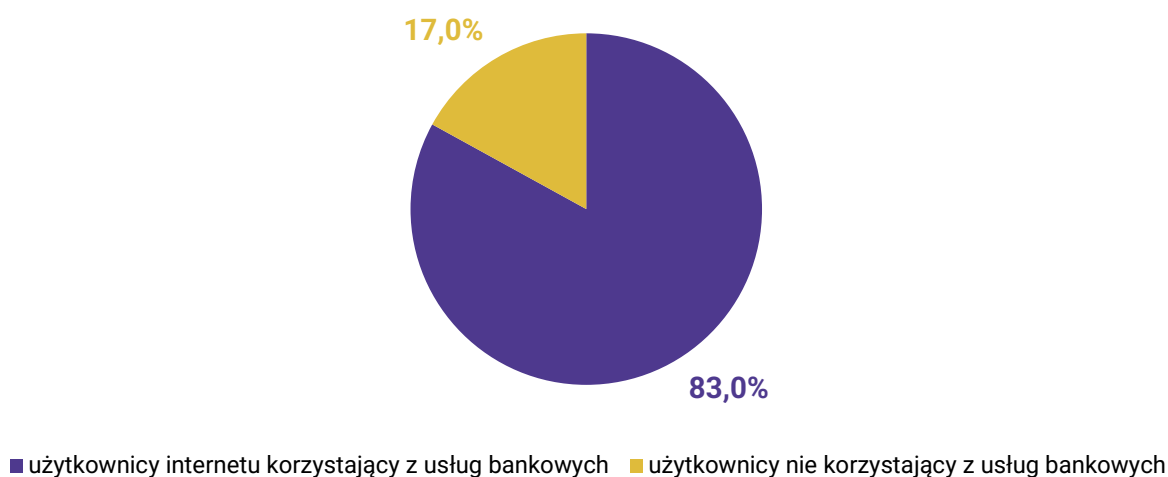
63 M. Kazimierski, *W którym banku znajdziesz najlepsze konto osobiste bez opłat? Sprawdź nasz ranking!*, Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/w-ktorym-banku-znajdziesz-najlepsze-konto-osobiste-bez-oplat-sprawdz-nasz-ranking-6908115496880704a.html> [dostęp: 5 lipca 2025 r.].

64 W. Boczoń, *Wiemy, które banki mają najwięcej klientów. Numer 1 nie jest zaskoczeniem. A reszta?*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wiemy-ktore-banki-maja-najwiecej-klientow-Numer-1-nie-jest-zaskoczeniem-A-reszta-8958328.html> [dostęp: 5 lipca 2025 r.].

dowe (64%) oraz mających 55 lat i starszych (wśród użytkowników w wieku 55–64 lata – 75%, a wśród mających 65 lat lub więcej – 60%) oraz wśród badanych uzyskujących niskie dochody w przeliczeniu na osobę w gospodarstwie domowym (od 1500 do 1999 zł – 73% i od 2000 do 2999 zł – 76%). (...) **Od poprzedniego pomiaru wzrosła – do rekordowych rozmiarów – skala kupowania i sprzedawania przez internet.** Do najczęściej (i coraz częściej) kupowanych w sieci rzeczy należą odzież i obuwie oraz kosmetyki. Bardzo dużą popularnością wśród Polaków cieszy się też bankowość inter-

netowa. Znaczna większość będących online korzysta z jakiejś aplikacji do prowadzenia rozmów, a także ma konto w przynajmniej jednym serwisie społecznościowym. Dużej części Polaków internet służy do dowiadywania się o bieżących wydarzeniach – czy to poprzez portale informacyjne czy, rzadziej, internetowe wersje gazet lub czasopism. Do popularnych aktywności online zalicza się również oglądanie filmów i seriali oraz innych materiałów wideo. Obecnie internetowa widownia jest większa niż kiedykolwiek wcześniej⁶⁵ [wyróżnienie własne].

Wykres 4. Stosunek użytkowników internetu korzystających z usług bankowych do użytkowników internetu ogółem.



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Jednocześnie dostrzegalne jest, potwierdzone badaniami, relatywnie wysokie zaufanie klientów względem banków:

„Na tle Europy polscy klienci są bardziej zadowoleni z działania swoich banków i rzadziej korzystają z usług banków cyfrowych. Można więc wnioskować, że polskie banki tradycyjne lepiej zaspokajają cyfrowe potrzeby swoich

klientów. (...) Banki w Polsce utrzymują swoją silną pozycję jako instytucje zaufania publicznego, stanowiąc główne źródło informacji finansowych dla swoich klientów. Pomimo wciąż rosnącego wykorzystania Aplikacji Mobilnych, które wskazywane są jako bardzo istotny czynnik wyboru banku wśród klientów, oddziały nadal są wysoko cenionym kanałem kontaktu⁶⁶ [wyróżnienie własne].

1.6. Zaawansowanie technologiczne polskich banków

Istotną okolicznością sprzyjającą przekazywaniu niektórych zadań administracji publicznej polskim bankom jest niewątpliwie zaawansowanie technologiczne polskich banków.

Jak wynika np. z raportu „Digital Banking Maturity 2024” (opracowanego przez Deloitte, z uwzględnieniem 349 banków z 44 krajów z całego świata), **polskie banki należą do „czempionów” w zakresie**

65 CBOS, Komunikat z badań nr 70/2024 pt. „Korzystanie z internetu w 2024 roku”, lipiec 2024, s. 10, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_070_24.PDF [dostęp: 3 lipca 2025 r.].

66 Accenture Strategy & Consulting, *Banking Consumer Study Polska 2024*, <https://www.efcongress.com/wp-content/uploads/2025/06/Banking-Consumer-Study-Raport-Edycja-Polska-2025.pdf> [dostęp: 4 lipca 2025 r.], s. 4.

wykorzystywanych rozwiązań cyfrowych⁶⁷. Polskie banki są jednymi z najnowocześniejszych w całej Europie również zgodnie z rankingiem Bain&Co.)⁶⁸.

Do podobnych wniosków prowadziły również wcześniejsze analizy, a sytuacja ta niewątpliwie przekłada się na **gotowość klientów sektora bankowego na wykorzystywanie oferowanych produktów i aplikacji do załatwiania ich również w sferze pozafinansowej, w tym załatwiania spraw urzędowych oraz innych życia codziennego**.

„Polski sektor bankowy w istocie należy do jednych z najbardziej innowacyjnych w Europie. Determinuje to wiele czynników, jak m.in. unikalny system płatniczy, otwartość polskich konsumentów na testowanie innowacyjnych rozwiązań czy też dążenie banków do inwestowania w nowe technologie oraz systematyczne rozszerzanie palety usług, które dostarczane są klientom w ramach bankowości elektronicznej. (...) Projektowane w Polsce aplikacje bankowe należą do najbardziej zaawansowanych w Europie, a nawet na świecie. Wystarczy wspomnieć, że w rankingu Digital Banking Maturity z 2022 roku, aż 6 z 30 cyfrowych liderów to banki z Polski. Wynika to głównie z tego, że **polskie banki systematycznie dążą do zwiększenia portfela oferowanych usług dodanych oraz poprawy User Experience. Tym samym banki stają się dla coraz większego grona klientów kluczowym miejscem załatwiania codziennych spraw – od kupna biletu parkingowego czy autostradowego i wyjścia do kina aż po zakup ubezpieczenia czy zarządzanie finansami osobistymi**”⁶⁹ [wyróżnienie własne].

„Dla budowy konkurencyjności w gospodarce 4.0 w oczach klientów i inwestorów istotną rolę odgrywa wykorzystywanie nowych technologii. **Ogólnie polski sektor bankowy jest bardzo zaawansowany w stosowaniu nowych technologii (...), a w niektórych obszarach wykazuje lepsze rozwiązania niż stosowane w pań-**

stwach „starych”. Banki komercyjne są bardziej zaawansowane w zakresie nowych rozwiązań technologicznych niż banki spółdzielcze, które stopniowo redukują lukę technologiczną”⁷⁰ [wyróżnienie własne].

„W latach 2010–2023 polski sektor bankowy zanotował istotny skok technologiczny, stając się jednym z najnowocześniejszych sektorów bankowych na świecie. Dynamiczny rozwój rynku usług bankowych, ich popularyzacja i zwiększenie dostępu dla społeczeństwa skutecznie ograniczyło tzw. wykluczenie finansowe – liczba aktywnych klientów indywidualnych w okresie I kw. 2010 – I kw. 2023 zwiększyła się z poziomu 7,88 mln do 22,75 mln osób. Systematycznie wzrasta również liczba kart i wartość transakcji dokonywanych kartami płatniczymi. O ile w 2010 r. wartość transakcji kartami płatniczymi wynosiła niespełna 89 mld zł, o tyle w samym pierwszym kwartale 2023 r. wartość ta była wyższa o blisko 65%. **W 2022 r. wartość transakcji dokonanych kartami płatniczymi osiągnęła 568,8 mld zł i była wyższa od wartości z 2010 r. o ponad 660%.** **Polskie banki są wysoce innowacyjne i otwarte na nowe technologie.** Powszechne na naszym rynku stały się usługi cyfrowe wykorzystujące dostęp klientów do usług banku poprzez Internet lub aplikacje na urządzeniach mobilnych”⁷¹ [wyróżnienie własne].

„Polskie banki należą do najnowocześniejszych na świecie, o czym świadczą zajmowane przez nie wysokie miejsca w globalnych rankingach. Zwłaszcza na Zachodzie zwraca się uwagę na ich wysoki poziom cyfryzacji, szeroką ofertę oraz fakt, że założenie konta w wielu z nich możliwe jest całkowicie zdalnie bez konieczności odwiedzania bankowych placówek”⁷² [wyróżnienie własne].

„Dziś cyfryzacja i nowoczesne rozwiązania technologiczne na dobre wpisały się w DNA pol-

67 Deloitte Legal, *Digital Banking Maturity 2024*, <https://www.deloitte.com/pl/pl/Industries/banking-capital-markets/research/Digital-Banking-Maturity-2024.html> [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

68 Bain&Co.: mBank, PKO BP i Millennium w Top 10 zaawansowanych cyfrowo w Europie [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

69 Wachnicka (ZBP): *Mamy czym się pochwalić. Polski sektor bankowy wyróżnia się na tle Europy*, <https://bs.net.pl/wachnicka-zbp-mamy-czym-sie-pochwalic-polski-sektor-bankowy-wyroznia-sie-na-tle-europy/> [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

70 M. Iwanicz-Drozdowska, Agnieszka K. Nowak, *Konkurencyjność sektora bankowego w Polsce na tle sektorów bankowych krajów UE*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, 198/2024, s. 41.

71 T. Białek, Słowo wstępne, [w:] A. Wolski (red.), *Bankowość polska 2012–2022. Między tradycją i bankowością przyszłości*, Warszawa 2023, s. 16.

72 *Tak ewoluują finanse. Polskie banki w czołówce najbardziej innowacyjnych*, Bankier.pl, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Tak-ewoluuja-finance-Polskie-banki-w-czolowce-najbardziej-innowacyjnych-8893467.html> [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

skiego sektora bankowego, a **klienci banków stali się beneficjentami najnowocześniejszych zdobyczy technologicznych i na co dzień, czę-**

sto nieświadomie, korzystają z innowacyjnych technologii⁷³ [wyróżnienie własne].

1.7. Stan zaawansowania technologicznego: banki vs. administracji

Truizmem jest twierdzenie, że sektor prywatny szybciej i sprawniej wdraża innowacje technologiczne. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka.

Po pierwsze, w sektorze prywatnym konkurencyjność wymusza na przedsiębiorcach uczestnictwo w wyścigu technologicznym. Zasady rynkowe nakładają na sektor prywatny nieustającą presję do oferowania coraz większej gamy cyfrowych usług. Podmioty, które nie dostosują się do realiów rynkowych, mogą po prostu nie przetrwać. **Odnotować przy tym należy, że w przypadku działań administracji publicznej nie występuje presja rynkowa.**

Po drugie, sektor prywatny posiada lepiej wykwalifikowane kadry. Przedsiębiorcy oferując specjalistom od nowych technologii wyższe niż sektor publiczny wynagrodzenia, przyciągają do zespołów największe talenty.

Po trzecie, tempo wdrożeń zmian technologicznych w administracji zależy od politycznych decyzji, długotrwałych prac legislacyjnych czy braków odpowiednich środków budżetowych.

Jak już wspomniano wyżej: polski sektor bankowy w ciągu ostatnich lat zanotował olbrzymi postęp technologiczny i jest jednym z światowych liderów cyfryzacji. Polskie banki nie tylko nie odstają technologicznie od innych europejskich banków, ale są zaliczane do czołówki liderów. Według raportu Digital Banking Maturity 2024 Deloitte do grupy cyfrowych liderów (digital champions) składającej się z 40 banków⁷⁴, **zakwalifikowano 4 banki z Polski**⁷⁵.

Pewnym wyznacznikiem poziomu cyfryzacji administracji publicznej jest opracowany przez ONZ indeks

rozwoju e-administracji (E-Government Development Index, EGDI.) Indeks EDGI opiera się na trzech komponentach⁷⁶:

- (i) OSI (Online Service Index) – indeks usług online;
- (ii) HCI (Human Capital Index) – indeks kapitału ludzkiego;
- (iii) TII (Telecommunication Infrastructure Index) – wskaźnik infrastruktury telekomunikacyjnej.

EDGI jest średnią ważoną trzech znormalizowanych wyników w trzech najważniejszych wymiarach e-administracji. W świetle raportu przygotowanego przez ONZ, **Polska plasuje się na 37 miejscu na 192 państwa wedle wskaźnika indeksu rozwoju e-administracji EDGI**⁷⁷.

Omawiając perspektywy rozwoju e-administracji, dodać należy, że Unia europejska przyjęła program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r.⁷⁸. Program ten, wyraźnie zmierza do zacieśnienia współpracy banków z administracją publiczną.

Jednym z celów tego programu jest cyfryzacja usług publicznych, przy czym:

- „a) **100% kluczowych usług publicznych jest dostępnych online dla obywateli i przedsiębiorstw w Unii i, w stosownych przypadkach, istnieje możliwość interakcji online z administracją publiczną;**
- b) 100% obywateli Unii ma dostęp do swojej elektronicznej dokumentacji medycznej;

73 D. Szwed, *Banki w awangardzie. Dekada, która wpisała cyfrowe technologie w DNA banków* [w:] A. Wolski (red.), *Bankowość polska 2012–2022. Między tradycją i bankowością przyszłości*, Warszawa 2023, s. 168.

74 Badanie objęło 349 banków z 44 krajów.

75 Raport Deloitte Banking Maturity 2024, <https://www.deloitte.com/pl/pl/about/press-room/Digital-Banking-Maturity-2024.html> [dostęp: 30 czerwca 2025 r.].

76 <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index> [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

77 United Nations E-Government Survey, Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024> [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

78 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2481 z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiająca program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2481> [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

c) **100% obywateli Unii ma dostęp do środków w zakresie identyfikacji elektronicznej (eID)** uznawanych w całej Unii i zapewniających im pełną kontrolę nad transakcjami wymagającymi weryfikacji tożsamości i nad udostępnianymi danymi osobowymi.”⁷⁹.

Realizacja europejskiego programu polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” zmieni dotychczasowy sposób interakcji obywatela z administracją publiczną. Identyfikacja elektroniczna (eID) umożliwiająca weryfikację tożsamości to „game changer” w zakresie dostępu do usług zarówno prywatnych, jak i publicznych.

Polska w 2024 r. przyjęła Krajowy plan działania do programu polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie”⁸⁰.

Co istotne, Unia Europejska na bieżąco monitoruje postępy transformacji cyfrowej. Jak wynika z najnowszego raportu Polska:

„wykazuje umiarkowany poziom ambicji w swoim wkładzie w realizację celów Dekady Cyfrowej, ustanawiając 14 krajowych celów,

z których 71% pozostaje zgodnych z celami UE wyznaczonymi na 2030 rok. Kraj ten realizuje przyjęte ścieżki w sposób umiarkowany – 63% z nich znajduje się na właściwej drodze (uwzględniając ścieżki wyznaczone na 2024 r. dla 8 kluczowych wskaźników efektywności, spośród 8 analizowanych). Polska wdrożyła działania odpowiadające 55% z 11 zaleceń wydanych przez Komisję w 2024 r., dokonując odpowiednich zmian za pomocą nowych środków”⁸¹ [tłumaczenie własne]⁸².

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej liczby oraz inne informacje – uzasadniona jest teza, że **banki dysponują zasobami technologicznymi, szerokim zapleczem klientów (co oznacza w praktyce relację prawie z każdym pełnoletnim Polakiem), a także innymi cechami (wizerunkiem oraz zaufaniem społecznym), które powinny być wręcz wykorzystane przez państwo w dostarczaniu usług publicznych. Polskie banki są w tym sensie doskonałym „pośrednikiem” między organami władzy publicznej oraz podmiotami administrowanymi.**

1.8. Od skarbonki do chmury – przykład transformacji technologicznej polskiego banku

Zmiany, które dokonały się na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat w krajowej bankowości, w tym także na polu zaangażowania banków do współpracy z administracją publiczną państwa, doskonale obrazuje się na konkretnych przykładach, a jednym z nich może być transformacja technologiczno-biznesowa Banku PKO BP, zaprezentowana w książce autorstwa Zbigniewa Jagiełło i Pawła Kubisiaka pod wymownym tytułem „Od skarbonki do chmury, czyli historia transformacji PKO Banku Polskiego”⁸³. Pozycja – choć napisana w lekki sposób, prezentując indywidualną oraz subiektywną perspektywę prezesa banku w latach 2009–2021 – w interesujący sposób przedstawia historię zmian, które dokonały się zarówno

w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, kultury organizacyjnej, jak i zmiany pozycji rynkowej tego banku.

Jednym z kluczowych wyzwań była właśnie postępująca cyfryzacja, która nie przebiegała wcale bezproblemowo. Przypomnienie jednej z historii z 2009 r. pozwala uświadomić sobie jak poważne zmiany dokonały się na przestrzeni zaledwie kilkunastu lat w polskiej bankowości:

„Niestety, akurat w czasie, gdy przygotowywałem się do spotkania z KNF-em, doszło do największego przerwania ciągłości działa-

⁷⁹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2481 z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiająca program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2481> [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

⁸⁰ Uchwała nr 125 Rady Ministrów z dnia 22 października 2024 r. w sprawie Krajowego planu działania do programu polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r., poz 989, <https://monitorpolski.gov.pl/MP/2024/989> [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

⁸¹ Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Stan Dekady Cyfrowej 2025: Dalsze budowanie suwerenności i cyfrowej przyszłości UE, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/state-digital-decade-2025-report> [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

⁸² Oryginalne brzmienie: *Poland shows a moderate level of ambition in its contribution to the Digital Decade having set 14 national targets, 71% of which are aligned with the EU 2030 targets. The country is following its trajectories moderately well with 63% of them being on track (considering 2024 trajectories defined or 8 KPIs out of 8 analysed). Poland addressed 55% of the 11 recommendations issued by the Commission in 2024 by making some changes through new measures.*

⁸³ Z. Jagiełło, P. Kubisiak, *Od skarbonki do chmury, czyli historia transformacji PKO Banku Polskiego*, Warszawa 2020.

nia banku w tej części jego historii, która jest mi znana. W moich osądach staram się zachować ostrożność, gdyż historia PKO Banku Polskiego sięga stu lat i w burzliwym okresie dwudziestolecia międzywojennego czy w czasie II wojny światowej na pewno podwoje banku były nie raz, nie dwa zamykane dla klientów. 9 kwietnia 2010 roku około godziny 11 doszło do awarii głównego systemu informatycznego banku. Padła bankowość elektroniczna dla klientów indywidualnych i firm, co uniemożliwiało dokonywanie jakichkolwiek transakcji w serwisie iPKO i iPKO Biznes oraz poprzez call center. Wysiadła również nasza ogólnopolska sieć ponad 2,4 tys. bankomatów. W czasie awarii ze względów bezpieczeństwa klienci mogli podjąć w każdej z naszych 1228 placówek jedynie 1 tys. zł, więc nie odcięliśmy całkowicie klientów od pieniędzy. Ale o większych transakcjach nie było mowy. Awarię usunięto dopiero przed godziną 16, czyli ten chaos trwał blisko pięć godzin! Żeby poznać skalę problemu, wystarczy dodać, że prowadziliśmy wówczas około 6,2 mln kont, z czego 3,4 mln z dostępem internetowym. Do kolejnej, już znacznie mniejszej, awarii doszło 3 dni później. Z mojej perspektywy poziom awaryjności był rzeczą niesłychaną, a widząc podejście do usuwania awarii, straciłem zaufanie do szefa naszej infrastruktury informatycznej. Postanowiłem poszukać kogoś, kto mocniej zaangażuje się w rozwój technologiczny banku”⁸⁴.

W książce omówionych jest szereg zrealizowanych projektów lub rozpoczętych inicjatyw, które nie tylko podniosły bezpieczeństwo banku oraz jego klientów, minimalizując ryzyko wystąpienia podobnych przypadków utrudniających dostęp do środków i transakcji, a zarazem podnoszących zainteresowanie usługami banku świadczonymi drogą elektroniczną. W podrozdziale 3.1. „Budujemy e-państwo” przedstawia się natomiast kooperację z instytucjami władzy publicznej oraz włączanie infrastruktury technologicznej banku w proces realizacji zadań publicznych.

„Mieliśmy świadomość, że sam bank cyfrowy, bez cyfrowego otoczenia, nie ma sensu. W związku z tym uznaliśmy, że jednym z ważnych zadań dla nas jest zachęcanie do cyfryzacji w obszarze administracji rządowej, samorządowej, a także wszystkich dziedzin gospodarki. Szansę na zbudowanie wyróżników i wejście w nowe, ale niezwykle ważne dla naszych klien-

tów obszary, dostrzegliśmy w cyfryzacji administracji publicznej, która w latach 2015 i 2016 nabrała impetu (...) W tym czasie dysponowaliśmy już zaawansowanymi i bezpiecznymi systemami informatycznymi i nową platformą bankowości elektronicznej iPKO. Mieliśmy też dobre doświadczenia ze współpracy z ZUS-em w zakresie obsługi transakcyjnej. Ale najważniejszy był fakt, że zainicjowaliśmy i przeprowadziliśmy projekt BLIK, który pokazał, że możemy być sprawnym kreatorem rynku i twórcą ekosystemu. Uzbrojeni w takie doświadczenia, postanowiliśmy pomóc naszym klientom w kontaktach z instytucjami publicznymi w ramach rozwiązań e-państwa”⁸⁵.

Co istotne, w tym samym czasie również inne podmioty sektora bankowego dostrzegły potrzeby, jak i szanse, związane z obszarem kooperacji z państwem w zakresie digitalizacji administracji publicznej:

„Jak się okazało, podobne myśli kiełkowały w głowach innych menedżerów banku, a nawet zaczęły się pojawiać konkretne sygnały pokazujące nam kierunek. Michał Macierzyński, który wówczas był szefem Biura Innowacji, wspomina: »Pamiętam, jak dyskutowaliśmy o cyfryzacji ze znajomą prawniczką z ZUS-u, która opowiadając o PUE ZUS, wskazywała na barierę wynikającą z faktu, że aby się zarejestrować, trzeba przyjść do oddziału ZUS, wylegitymować się i założyć profil zaufany. A ludzie tego nie robili, gdyż nie po to otwiera się konto elektroniczne, aby załatwiać coś fizycznie.« (...) gdy w lutym 2016 roku premier Beata Szydło ogłosiła program „Rodzina 500+”, przy poparciu Ministerstwa Cyfryzacji zaproponowaliśmy Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pomoc w realizacji rządowego programu poprzez obsługę wniosków w serwisach iPKO i Inteligo oraz zainteresowanie tym pomysłem innych banków. Nasza prośba spotkała się z aprobatą i jednego dnia zawarliśmy porozumienie z ZUS-em, pozwalające na założenie konta na Platformie Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez bankowość online, a następnego – umowę na obsługę programu „Rodzina 500+”, który ruszał od 1 kwietnia 2016 roku”⁸⁶.

Doświadczenia potwierdziły intuicję, zgodnie z którą mało atrakcyjne dla obywateli wydają się rozwiąza-

84 Z. Jagiełło, P. Kubisiak, *Od skarbonki do chmury, czyli historia transformacji PKO Banku Polskiego*, Warszawa 2020, 1.5.

85 Z. Jagiełło, P. Kubisiak, *Od skarbonki do chmury, czyli historia transformacji PKO Banku Polskiego*, Warszawa 2020, 1.5.

86 Z. Jagiełło, P. Kubisiak, *Od skarbonki do chmury, czyli historia transformacji PKO Banku Polskiego*, Warszawa 2020, 1.5.

nia polegające na zdalnym załatwianiu spraw urzędowych, o ile wcześniej – przed złożeniem wniosku o świadczenie, innego podania do organu administracji publicznej, pobraniem dokumentu itd. – konieczna jest fizyczna (stacjonarna) wizyta w urzędzie, związana z koniecznością oczekiwania w kolejce oraz wypełniania papierowych formularzy. Pomocny okazał się fakt, że bank – współpracujący już wcześniej z danym klientem, pozostając z nim w relacji cywilno (prywatno-) prawnej, nawiązanej przy okazji zakładania konta bankowego, czy przyjmowaniu wniosku kredytowego – zobligowany był rzetelnie zweryfikować tożsamość klienta, pozyskać od niego wiarygodne dane, a nawet pozostawać na bieżąco w stałej relacji, co pozwalało aktualizować informacje i zapewniać skuteczną, niezakłóconą komunikację. W ten sposób zintegrowano potwierdzanie tożsamości klientów, będących zarazem podmiotami administrowanymi w relacji urzędowej (publicznoprawnej).

„Taki profil pozwala im logować się do serwisów elektronicznych administracji publicznej i składać podpis elektroniczny pod dokumentami. Odbywa się to na podobnej zasadzie jak w przypadku szybkich płatności w sklepach internetowych – bank uwierzytelnia klienta po podaniu przez niego danych, a następnie przekierowuje go do wybranego serwisu lub umożliwia potwierdzenie dyspozycji lub złożonego wniosku. Łatwe potwierdzanie profilu zaufanego z poziomu bankowości elektronicznej spopularyzowało tę usługę. Dziś już ponad 7 milionów Polaków ma swój profil zaufany. Kiedy w 2016 roku zaczynaliśmy pracę nad wykorzystaniem systemów naszej bankowości elektronicznej do załatwiania spraw urzędowych przez Internet, takich profili było raptem 400 tys. i w dużej mierze należały do osób pracujących w urzędach, które wykorzystywały go w codziennej pracy”⁸⁷.

W książce wskazano również inne obszary współpracy banków z administracją publiczną, uwzględniając m.in.:

- e-tożsamość,
- możliwość zalogowania się za pomocą profilu bankowego do wszystkich systemów administracji publicznej,
- kwalifikowany podpis elektroniczny mSzafr,
- rozliczanie PIT-u przez systemy bankowości elektronicznej,

- wpis działalności gospodarczej w CEIDG.

„Kolejnym ważnym dla nas krokiem było udostępnienie jesienią 2019 roku e-tożsamości, czyli cyfrowego odpowiednika dowodu osobistego. PKO Bank Polski jako pierwsza instytucja finansowa połączył się za pośrednictwem Krajowej Izby Rozliczeniowej z tzw. węzłem krajowym, który ma zapewnić możliwość logowania się do wszystkich systemów administracji publicznej. Dzięki temu niemal 9 mln naszych klientów z dostępem do bankowości elektronicznej iPKO oraz klienci Inteligo mogą jeszcze prościej i wygodniej logować się do systemów administracji i załatwiać sprawy urzędowe przez Internet. Nie muszą już nawet zakładać profilu zaufanego ani pamiętać odrębnych loginów i haseł. Wystarczy, że na etapie logowania do usługi administracji publicznej „poproszą” bank o potwierdzenie ich e-tożsamości i zalogują się do swojej bankowości elektronicznej. W marcu 2020 roku do cyfrowych usług związanych z potwierdzaniem tożsamości dołączył jeszcze kwalifikowany podpis elektroniczny mSzafr, dostarczany przez Krajową Izbę Rozliczeniową. PKO Bank Polski był pierwszą instytucją, która identyfikowała tożsamość na potrzeby wydawania tych podpisów. Podpis elektroniczny złożony za pomocą mSzafr ma taką samą moc prawną jak podpis własnoręczny. Ciekawym rozwiązaniem jest zapisanie certyfikatu podpisu w chmurze obliczeniowej, dzięki czemu jego właściciel ma do niego stały dostęp niezależnie od tego, z jakiego urządzenia korzysta. (...) sukcesywnie udostępnialiśmy jeszcze wiele innych, podobnych, takich jak np. rozliczanie PIT-u przez nasze systemy bankowości elektronicznej czy rejestracja firmy w CEIDG. W kwietniu 2020 roku wspólnie z KIR stworzyliśmy także system do wnioskowania przez firmy o subwencje z tarczy finansowej PFR, który został następnie udostępniony pozostałym uczestnikom rynku. Nie sposób tu opisać wszystkich tych rozwiązań”⁸⁸.

87 Z. Jagiełło, P. Kubisiak, *Od skarbonki do chmury, czyli historia transformacji PKO Banku Polskiego*, Warszawa 2020, 1.5.

88 Z. Jagiełło, P. Kubisiak, *Od skarbonki do chmury, czyli historia transformacji PKO Banku Polskiego*, Warszawa 2020, 1.5.

Rysunek 1. Kalendarium udostępniania e-usług w PKO Banku Polskim⁸⁹

Kwiecień 2016	»	Wniosek „Rodzina 500+”
Maj 2016	»	Logowanie do Platformy Usług Elektronicznych ZUS
Październik 2016	»	Profil zaufany
Kwiecień 2017	»	Sprawdzanie punktów karnych kierowców
Styczeń 2018	»	Założenie konta razem z rejestracją firmy w CEIDG
Luty 2018	»	PIT WZ (rozliczanie PIT-37 z poziomu systemów bankowości elektronicznej)
Lipiec 2018	»	Wniosek „Dobry start 300+”
Czerwiec 2019	»	e-Paragon (we współpracy z KIR, eService i PKN Orlen) mojeID (we współpracy z KIR i PGNiG Obrót Detaliczny)
Październik 2019	»	e-Tożsamość (we współpracy z KIR)
Marzec 2020	»	Podpis kwalifikowany mSzafr (usługa dostarczana przez KIR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie książki Z. Jagiełło, P. Kubisiak, „Od skarbonki do chmury, czyli historia transformacji PKO Banku Polskiego”, Warszawa 2020, 1.5.

2. Podstawy prawne przejmowania zadań publicznych przez banki w Polsce. Przykłady

2.1. Instrumenty identyfikacji elektronicznej

Zmiany technologiczne i postępująca cyfryzacja administracji publicznej zaowocowały wzrostem wykorzystywania e-usług w administracji publicznej. Nowe możliwości świadczenia usług online wymagają wdrożenia odpowiednich środków organizacyjno-technicznych gwarantujących adekwatny stopień bezpieczeństwa. Przy świadczeniu państwowych usług online zastosowanie powinny znaleźć odpowiednie środki identyfikacji elektronicznej.

Zasoby finansowe banków, wysokokwalifikowane kadry pracowników, a także sprawdzone w praktyce dotychczasowe rozwiązania stosowane przez banki przemawiały za wykorzystaniem środków identyfikacji elektronicznej – proponowanych przez banki do realizacji usług oferowanych przez administrację.

W praktyce banki – jako podmioty ustrojowo i formalno-prawnie znajdujące się poza sferą administracji publicznej – od lat świadczą „usługę” identyfikacji elektronicznej. Jak wynika z treści art. 6 ust. 1 pkt 6a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁹⁰ („PB”): banki mogą „świadczyć usługi zaufania oraz wydawać środki identyfikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o usługach zaufania”.

Rola banków w upowszechnianiu usług cyfrowych została szczegółowo omówiona w dokumentacji projektu informatycznego „Węzeł Krajowy”:

„Planuje się zapewnienie możliwości użycia w usługach online środków identyfikacji elektronicznej wydawanych przez różne podmioty, w tym także już istniejących środków identyfikacji elektronicznej, sprawdzonych w praktyce w usługach online świadczonych przez podmioty prywatne (np. banki, telekomy). Takie podejście może spowodować szybkie pokonanie bariery braku powszechnego dostępu do środków identyfikacji elektronicznej, jak również umożliwi obywatelom korzystanie z tych samych, przyjaznych dla nich sposobów uwierzytelniania w usługach online. (...) Gwałtowny rozwój usług online spowodował, że ich dostawcy potrzebują unikatowej identyfikacji elektronicznej w ramach swoich systemów, celem zapewnienia użytkownikom możliwości bezpiecznego korzystania ze świadczonych przez siebie usług. Świadczenie wygodnych usług online wymaga udostępnienia i przydzielenia użytkownikom odpowiednich uprawnień,

⁸⁹ Z. Jagiełło, P. Kubisiak, *Od skarbonki do chmury, czyli historia transformacji PKO Banku Polskiego*, Warszawa 2020, 1.5.

⁹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1646 z późn. zm.

co wiąże się z koniecznością założenia konta w systemie świadczącym określone usługi.

W zależności od tego czego dotyczy usługa online, identyfikacja elektroniczna jest zabezpieczona przed jej nieuprawnionym przejęciem lub stworzeniem fałszywej tożsamości i co za tym idzie potencjalnego narażenia stron (korzystającej z usługi i świadczącej usługę) na szkody z tym związane. Z tego powodu banki stosują zabezpieczenia adekwatne dla świadczonych przez siebie usług bankowych, podmioty świadczące usługi telekomunikacyjne zabezpieczenia właściwe dla takich usług, administracja publiczna różne zabezpieczenia właściwe dla świadczonych przez siebie różnych rodzajów usług itd. Oczywiście jest, że inny powinien być poziom bezpieczeństwa środka identyfikacji elektronicznej dla usług zdrowotnych, gdzie przetwarzane mogą być dane szczególnie wrażliwe, czy dla usług bankowych, a inny w sklepie internetowym – w każdym przypadku jednak niezbędna jest identyfikacja elektroniczna. (...)⁹¹ [wyróżnienie własne].

W przywołanym powyżej opisie projektu wskazano następującą prognozę związaną z wykorzystaniem bankowości elektronicznej w Węźle Krajowym:

„Przyjęto założenie o możliwym dostępie do usług publicznych poprzez banki oferujące narzędzia identyfikacji wykorzystywany do autoryzacji operacji z użyciem PZ. W początkowej fazie zakłada się, że do systemu dołączy około 5 banków z łącznym wolumenem klientów bankowości elektronicznej, do których możliwe jest skierowanie rozwiązań eID na poziomie 10.000.000 użytkowników w 2017 roku oraz 20% wzrost tego wskaźnika rok do roku. Integracja ww. podmiotów niepublicznych realizowana będzie poza zakresem niniejszego projektu”⁹² [wyróżnienie własne].

Przywołane powyżej liczby obrazują „skalę” projektu, w ramach którego banki miały stanowić jedną z kluczowych ról w identyfikacji wykorzystywanej

do autoryzacji operacji związanych z profilem zaufanym.

Z kolei w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej⁹³ wskazano, że wykorzystywane przez banki środki identyfikacji elektronicznej będą stanowić jeden z filarów zmian związanych z podejściem do e-usług:

„Szeroki potencjał, jaki stwarza eIDAS dla umożliwienia rozwoju nowoczesnych, wygodnych i jednocześnie bezpiecznych usług elektronicznych opartych na wiarygodnych środkach identyfikacji elektronicznej oraz komplementarnie wykorzystujących usługi zaufania, został dostrzeżony i będzie wykorzystany. Trwają prace nad założeniami do kolejnych zmian prawnych, dających impuls do zasadniczego przeorientowania podejścia do usług opierających się na przepływie informacji, w taki sposób, aby informacja ta – co do zasady – była w postaci elektronicznej. **Zakłada się, że filarami dla realizacji kolejnych zmian będą:**

- **wykorzystanie istniejących już w Polsce różnych środków identyfikacji elektronicznej sprawdzonych w praktyce uwierzytelniania w usługach online świadczonych przez podmioty prywatne (np. banki),**
- szerokie wykorzystanie nowych usług zaufania, takich jak: pieczęć elektroniczna, konserwacja elektroniczna i usługa rejestrowanego doręczania elektronicznego,
- usunięcie wielu barier formalnych, które wymuszają tworzenie dokumentów papierowych lub powodują, że posługiwanie się nimi jest nieraz wygodniejsze, bardziej bezpieczne, a nawet tańsze”⁹⁴ [wyróżnienie własne].

„Podstawowa idea rozporządzenia eIDAS wyraża się przede wszystkim – zgodnie z jego motywem 2 – w zwiększeniu zaufania do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym poprzez zapewnienie wspólnej podstawy bezpiecznych interakcji elektronicznych między obywatelami, przedsiębiorstwami i organami publicznymi, co ma podnieść efektywność pu-

91 Opis projektu informatycznego Węzeł Krajowy, <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/budowa-krajowego-wezla-identyfikacji-elektronicznej> [dostęp: 30 czerwca 2025 r.].

92 Opis projektu informatycznego Węzeł Krajowy, <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/budowa-krajowego-wezla-identyfikacji-elektronicznej> [dostęp: 30 czerwca 2025 r.].

93 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, druk nr 713, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=713>, s. 18 [dostęp: 30 czerwca 2025 r.].

94 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, druk nr 713, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=713> [dostęp: 30 czerwca 2025 r.].

blicznych i prywatnych usług online, e-biznesu i e-handlu w UE. Pojęcie transakcji należy przy tym rozumieć szerzej niż transakcje handlowe, a mianowicie w sposób zbliżony do słowa „proces” w jego potocznym rozumieniu⁹⁵.

Banki jako podmioty prywatne, na które krajowy oraz europejski ustawodawca nakładał wielokrotnie „kołnierz regulacyjny” (charakteryzowany również, na ogół krytycznie, jako „tsunami regulacyjne”, „szok regulacyjny”, czy po prostu nadregulacja w sektorze bankowym/finansowym⁹⁶), **od wielu lat stosują adekwatne środki bezpieczeństwa**. Nie można się zatem dziwić, że **banki jako instytucje zaufania – a zarazem ściśle regulowane oraz na bieżąco nadzorowane przez państwo – coraz częściej są angażowane w realizację usług publicznych**.

Widoczna na „pierwszy rzut oka” tendencja do maksymalnego zbliżania obywatela do usług administracji publicznej z wykorzystaniem prywatnych podmiotów jest coraz bardziej powszechna.

W dobie dostępu do usług cyfrowych nikogo nie dziwi możliwość złożenia wniosku⁹⁷ przez stronę internetową lub aplikację komputerową lubą mobilną banku – co jeszcze 20 lat temu mogło wywołać poruszenie wśród przedstawicieli doktryny administracyjnej.

Choć trudno jednoznacznie stwierdzić, że sektor bankowy przejął zadania publiczne zarezerwowane dotąd dla administracji publicznej, to bez wątpienia można postrzegać banki jako trwałe i istotny element w ekosystemie identyfikacji elektronicznej – który jest niezbędny do realizacji publicznych e-usług. Jak należy zauważyć, dotychczasowe doświadczenia pokazują, że banki działają w „symbiozie” z administracją w realizacji usług cyfrowych. Sceptycy mogą bagatelizować rolę banków w procesie identyfikacji elektronicznej, tymczasem zdaniem autorów niniejszego opracowania, sektor bankowy jest jednym z głównych aktorów umożliwiających powszechny dostęp do cyfrowych usług.

Znaczenie sektora bankowego w dostępie do usług publicznych jest szczególnie dostrzegalne, kiedy porównamy tradycyjny sposób identyfikacji z zastosowaniem elektronicznych środków identyfikacji. W dużym uproszczeniu **tradycyjna forma identyfikacji polega na „wylegitymowaniu” obywatela, który przyszedł załatwić swoją sprawę w urzędzie. Urzędnik po przedstawieniu przez obywatela dokumentu tożsamości potwierdza jego tożsamość. Stacjonarna identyfikacja tożsamości wymaga od administracji publicznej zapewnienia odpowiednich zasobów kadrowych i czasowych – co oczywiście generuje koszty**.

Obecnie w świetle obowiązujących ram prawnych identyfikacji tożsamości może dokonywać bank. Bank jako dostawca środka identyfikacji elektronicznej potwierdza tożsamość danej osoby i przekazuje dane do administracji publicznej. Proces ten odbywa się bez **konieczności angażowania „urzędnika”, co w konsekwencji pozwala zaoszczędzić zasoby kadrowe administracji, jednocześnie ograniczając koszty biurokracji**. System ten wydaje się również mniej zawodny, tj. podatny na (zwłaszcza typowo ludzkie, spowodowane zmęczeniem, roztargnieniem) błędy. Co przy tym istotne, postępujący rozwój bankowości elektronicznej oraz przyzwyczajanie obywateli do interfejsów bankowych sprawiają, że użytkownicy dużo chętniej korzystają z usług publicznych, logując się do nich poprzez bankowość elektroniczną, co przekłada się na wzrost dostępności i popularności usług e-administracji.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE⁹⁸ („eIDAS”) określiło nowe ramy prawne w zakresie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w Unii Europejskiej⁹⁹. Wprowadzony akt prawny uregulował kwestie związane ze stosowaniem usług zaufania i identyfikacji elektronicznej.

95 Ł. Goździaszek, *Identyfikacja elektroniczna i usługi zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej*. Komentarz, SIP Legalis 2019, komentarz do art. 1 rozporządzenia eIDAS.

96 Na ten temat m.in.: M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Otoczenie prawne sektora bankowego w Polsce. Degradacja stanu prawnego oraz jej skutki*, Warszawa 2023; L. Kurkliński, B. Lepczyński (red.), *Polityka państwa wobec sektora bankowego w Polsce. Konsekwencje sektorowe i makroekonomiczne*, Warszawa 2019; K. Kalicki, *Makroekonomiczne i branżowe uwarunkowania szoku regulacyjnego oraz obciążeń daninami publicznymi sektora bankowego...*, s. 34 i n.; S. Kasiewicz, L. Kurkliński (red.), *Szok regulacyjny, a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego*, Warszawa 2012.

97 Np. wniosek o świadczenie 800+.

98 Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 257, str. 73 z późn. zm.

99 W 2024 r. wszedł w życie eIDAS 2.0, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1183 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej PE/68/2023/REV/1, Dz.U. UE. L. 2024/1183.

Zgodnie z motywem drugim preambuły eIDAS, celem rozporządzenia jest:

„zwiększenie zaufania do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym poprzez zapewnienie **wspólnej podstawy bezpiecznej interakcji elektronicznej między obywatelami, przedsiębiorstwami i organami publicznymi**, co pozwoli podnieść efektywność publicznych i prywatnych usług online, e-biznesu i e-handlu w Unii.” [wyróżnienie własne].

Z kolei w motywie 13 eIDAS wskazano, że państwa UE powinny mieć możliwość podjęcia decyzji, czy przy wprowadzaniu środków dostępu do usług online do celów identyfikacji elektronicznej należy zaangażować sektor prywatny.

eIDAS, będący rozporządzeniem jest bezpośrednio stosowany przez państwa członkowskie UE. Niemniej jednak dotychczasowe rozwiązania prawne funkcjonujące w Polsce nie przystawały do eIDAS, co w konsekwencji doprowadziło do zmian przepisów¹⁰⁰.

Polski ustawodawca w 2016 r. znowelizował m.in. ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W ramach nowelizacji zmieniono m.in. art. 19a. ww. ustawy.

Zgodnie z art. 19a ust. 2a-3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁰¹ („u.o.i.” lub „**ustawa o informatyzacji**”):

„2a. Minister właściwy do spraw informatyzacji, na wniosek banku krajowego lub innego przedsiębiorcy, udziela zgody na nieodpłatne wykorzystywanie do identyfikacji i uwierzytelniania w ePUAP środków identyfikacji elektronicznej stosowanych do uwierzytelniania w systemie teleinformatycznym banku krajowego lub innego przedsiębiorcy, po spełnieniu przez bank krajowy lub innego przedsiębiorcę

warunków, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie ust. 3.

2b. Minister właściwy do spraw informatyzacji może sprawdzać, czy bank krajowy lub inny przedsiębiorca, o którym mowa w ust. 1, spełnia warunki, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie ust. 3.

2c. Minister właściwy do spraw informatyzacji cofa zgodę, o której mowa w ust. 2a, w przypadku, gdy bank krajowy lub inny przedsiębiorca nie spełnia warunków określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 3.” [wyróżnienie własne].

Przywołany przepis umożliwia wykorzystanie środków identyfikacji elektronicznej stosowanych do uwierzytelniania w systemie teleinformatycznym banku krajowego lub innego przedsiębiorcy w ePUAP¹⁰². W doktrynie wskazuje się, że ratio legis ww. przepisów było: „*było zwiększenie popularności ePUAP, dzięki umożliwieniu posługiwania się w celu identyfikacji i uwierzytelniania się środków identyfikacji powszechnie stosowanych – popularnej bankowości elektronicznej*”¹⁰³.

Ministerstwo Cyfryzacji za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) oferuje 314 usług administracji.

W 2025 r. (stan na dzień 3 lipca 2025 r.) złożono 580 755 (15 081 – nowy wzór i 565 674 – stary wzór)¹⁰⁴. Jest to dowód znacznej popularności systemu e-administracji w Polsce.

Dostęp do ePUAP możliwy jest po zweryfikowaniu tożsamości. Usługę tą oferuje obecnie 14 banków (PKO BP, Pekao SA, VELO Bank, BOŚ, mBank, BNP Paribas, Credit Agricole, Santander, Milleinium, Alior Bank, ING, Grupa BPS, Bank Spółdzielczy, Kasa Stefczyka). Usługa umożliwiająca dostęp do profilu zaufanego jest przez nie reklamowany jako kolejny z produktów w ofercie bankowości elektronicznej. Dostęp do usług oferowanych przez admini-

100 Ł. Goździaszek, *Identyfikacja elektroniczna i usługi zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, Komentarz, komentarz do art. 1*, wyd. 1, 2019 r., SIP Legalis.

101 Dz. U. z 2024 r. poz. 1557 z późn. zm.

102 Sposób identyfikacji i uwierzytelniania w ePUAP, w tym przy wykorzystaniu środków identyfikacji elektronicznej stosowanych do uwierzytelniania w systemie teleinformatycznym banku krajowego lub innego przedsiębiorcy określa Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej.

103 G. Kubalski, M. Małowiecka, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz, komentarz do art. 19a*, wyd. 1, 2019 r., SIP Legalis.

104 widok.gov.pl - E-usługi [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

stracę publiczną stał się więc jednym z pól rywalizacji o klientów na rynku.

Głównym zadaniem banków w polskim systemie e-administracji jest dostarczanie danych o obywatelu (kliencie danego banku) do Węzła Krajowego (login.gov.pl), który obsługuje wszystkie pozostałe systemu usług dostępnych elektronicznie (IKP, PUE ZUS, ePUAP). Dostęp do węzła krajowego umożliwia też Profil Zaufany. Jednak dostęp do niego można uzyskać po weryfikacji tożsamości w urzędzie gminy. Jest to kolejna baza podłączona do systemu e-usług. Gromadzi ona te same dane, co banki, stąd dla instytucji państwowych korzystne jest zaangażowanie ich [banków] – co obniża koszty utrzymywania i zabezpieczenia kolejnej bazy danych. Usługa elektronicznej tożsamości (dalej eID) jest także wygodna dla klientów banków, którzy nie muszą zapamiętywać kolejnego hasła i uczyć się obsługi kolejnego systemu.

Decentralizacja baz danych klientów administracji jest też korzystna z perspektywy bezpieczeństwa. W przypadku ataku na węzeł krajowy nie są zagrożone dane wrażliwe wszystkich użytkowników systemu. **Tymczasem pozyskanie danych elektronicznych tożsamości wymaga atakowania indywidualnie banków oferujących usługę eID, a zabezpieczenie danych swoich klientów jest już obszarem konkurencji, która korzystnie wpływa na rozwój bankowej architektury zabezpieczeń cyfrowych.**

Wadą decentralizacji jest natomiast utrudniony nadzór nad częścią sieci przez podmioty państwowe, powołane do celów zapewnienia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni (NASK, Wojska Obrony Cyberprzestrzeni). Węzeł krajowy jak i cały system e-administracji jest szczególnie podatny na ataki. Biorąc pod uwagę obecną sytuację geopolityczną oraz wzmożoną aktywność służb specjalnych Federacji Rosyjskiej, krajowa sieć przetwarzająca dane wrażliwe obywateli RP (które to dane mogą być wykorzystane np. do szantażu przez agentów działających na rzecz państw trzecich) wymaga stałego nadzoru i ciągłych, kompleksowych aktualizacji systemów zabezpieczeń. Mimo określenia usług świadczonych przez banki jako kluczowe dla działania struktur społecznych i gospodarczych państwa¹⁰⁵ i włączeniu ich

do krajowego systemu cyberbezpieczeństwa, podmioty państwowe powołane do jego [cyberbezpieczeństwa] zapewnienia mogą jedynie interweniować w wypadku incydentu¹⁰⁶. W wypadku infrastruktury tak krytycznej jak węzeł krajowy może być to jednak niewystarczające do zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Należy zatem rozważyć w jakim stopniu łatwość dostępu do e-administracji oferowana za pośrednictwem banków naraża bezpieczeństwo infrastruktury teleinformatycznej i czy ryzyko płynące z decentralizacji kontroli dostępu do węzła krajowego nie jest nadmierne.

W powyższym kontekście nie sposób pominąć ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej¹⁰⁷ („u.u.z.i.e.” lub „ustawa o usługach zaufania”) i zawartych w niej przepisów związanych z krajowym schematem identyfikacji elektronicznej i zasadami uwierzytelniania użytkownika systemu teleinformatycznego w celu realizacji usługi online.

Zgodnie z art. 21a u.u.z.i.e. krajowy schemat identyfikacji elektronicznej obejmuje węzeł krajowy identyfikacji elektronicznej do którego przyłączone są:

- (i) systemy identyfikacji elektronicznej, w których wydawane są środki identyfikacji elektronicznej;
- (ii) systemy teleinformatyczne, w których udostępniane są usługi online. W skład Krajowego węzła identyfikacji elektronicznej wchodzi również węzeł transgraniczny¹⁰⁸.

W świetle ustawy o usługach zaufania, minister właściwy do spraw informatyzacji prowadzi stosowny rejestr systemów identyfikacji elektronicznej przyłączonych do węzła krajowego. Warto zaznaczyć, że w rejestrze znajdują się zarówno publiczne systemy identyfikacji elektronicznej, jak i prywatne¹⁰⁹.

W ramach publicznego systemu identyfikacji elektronicznej funkcjonuje: profil zaufany, profil osobisty oraz profil mObywatel. Natomiast w ramach komercyjnego systemu identyfikacji elektronicznej wpisano do rejestru: System eID (mojeID).

¹⁰⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wykazu usług kluczowych oraz progów istotności skutku zakłócającego incydentu dla świadczenia usług kluczowych (Dz. U. poz. 1806).

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1077 z późn. zm.).

¹⁰⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1725.

¹⁰⁸ Węzeł wykorzystywany w procesie transgranicznego uwierzytelniania osób, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 12 ust. 8 rozporządzenia 910/2014

¹⁰⁹ <https://mc.bip.gov.pl/wezel-krajowy-zintegrowani-dostawcy-srodka-identyfikacji/rejestr-dostawcow-srodka-identyfikacji-elektronicznej-przylaczonych-do-wezla-krajowego.html>, [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

System mojeID jest prowadzony przez Krajową Izbę Rozliczeniową („KIR”)¹¹⁰. KIR dzięki współpracy z tzw. dostawcami tożsamości¹¹¹ pośredniczy w przekazywaniu danych identyfikujących w celu potwierdzenia tożsamości.

W opisie systemu identyfikacji dot. mojeID wskazuje się, że:

„Wykorzystanie środków identyfikacji elektronicznej wydanych w ramach systemu eID (mojeID) w przypadku uwierzytelniania za pośrednictwem węzła krajowego nie jest możliwe w usługach innych niż publiczne, jednak system eID (mojeID) pozwala na wykorzystanie tych środków w usługach innych niż publiczne bez pośrednictwa węzła krajowego, na podstawie odrębnych umów zawartych przez KIR z dostawcami niepublicznych usług online”¹¹² [wyróżnienie własne].

Co przy tym istotne, mojeID umożliwia potwierdzenie tożsamości za pośrednictwem banków. W praktyce potwierdzenie tożsamości odbywa się za pomocą logowania do serwisów bankowości elektronicznej. Banki (za pomocą bankowości elektronicznej) wydają jednorazowe środki identyfikacji elektronicznej, które tracą ważność natychmiast po uwolnieniu/przekazaniu danych identyfikujących.

Z informacji opublikowanych na stronie internetowej KIR wynika, że mojeID cieszy się olbrzymią popularnością:

„1,4 mln – największa liczba uwierzytelnień dziennie,

20 sekund zajmuje potwierdzenie tożsamości w bankowości elektronicznej

mojeID jest dostępne dla klientów 11 banków komercyjnych oraz ponad 500 banków spółdzielczych i SKOK im. F. Stefczyka”¹¹³.

Podsumowując: instytucje bankowe odgrywają kluczową rolę w ramach funkcjonującego systemu identyfikacji elektronicznej. Możliwość uwierzytelnienia obywateli w ramach zastosowania bankowości elek-

tronicznej znacząco zwiększa powszechność i dostępność usług publicznych świadczonych online.

W ostatnich latach szczególnie widoczna jest tendencja do rozszerzania dostępności usług administracji publicznej w oparciu o współpracę z sektorem prywatnym. Zapewnienie powszechności do usług publicznych implikowało wykorzystanie dotychczasowych narzędzi identyfikacyjnych stosowanych przez banki.

Przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązania organizacyjno-techniczne umożliwiają zalogowanie się za pomocą bankowości elektronicznej m.in. do: Profilu zaufanego, Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej, internetowego Konta Pacjenta, Platformy Usług Elektronicznych ZUS, Empatii – Portalu Informacyjno-Usługowego, CE-IDG.

Uznać należy, że Banki na stałe wkomponowały się w krajobraz usług e-administracji. W tym kontekście nie sposób mówić o prywatyzacji zadań publicznych w „czystej” postaci. Nie można jednak ignorować faktu, że zmienił się sposób funkcjonowania e-usług oferowanych przez administrację. Administracja publiczna wdrażając kolejne e-usługi zapewnia ich dostępność, poprzez ścisłą współpracę z sektorem bankowym.

Warto przypomnieć, że banki były bezpośrednio zaangażowane w obsługę realizacji programów mieszkaniowych (programy dopłat do kredytów hipotecznych) czy wsparcia kredytobiorców mieszkaniowych (wakacje kredytowe).

Obecnie w bankowości elektronicznej można złożyć wnioski o świadczenie 800+ czy Dobry Start 300+.

Podstawą do złożenia takiego wniosku – przez stronę banku, jest art. 13 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹¹⁴. Przywołany przepis umożliwia złożenie wniosku o świadczenie wychowawcze (800+) przez systemy teleinformatyczne banków krajowych.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że **banki nie mają podstaw prawnych do weryfikowania złożonych wniosków czy decydowania o przyznaniu świadczenia**

¹¹⁰ <https://www.kir.pl/nasza-oferta/firmy-i-korporacje/identyfikacja-i-e-podpis/mojeid>, [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

¹¹¹ Podmioty pełniące rolę o podmiotu o której mowa w art. 21g ust. 2 pkt 2 ustawy o usługach zaufania.

¹¹² Rejestr dostawców środka identyfikacji elektronicznej przyłączonych do węzła krajowego, <https://mc.bip.gov.pl/wezel-krajowy-zintegrowani-dostawcy-srodka-identyfikacji/rejestr-dostawcow-srodka-identyfikacji-elektronicznej-przylaczonych-do-wezla-krajowego.html>, [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

¹¹³ <https://www.kir.pl/nasza-oferta/klient-indywidualny/identyfikacja-i-e-podpis/mojeid> [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

¹¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1576 z późn. zm.

– banki przekazują wypełnione na ich stronie wnioski do urzędu obsługującego właściwy organ administracji publicznej (czyli w praktyce np. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych). Nie można jednak deprecjonować roli banków krajowych w obsłudze tego programu społecznego.

Blizniacze rozwiązanie przewidziano również w ustawie z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic”¹¹⁵. W świetle przepisów przywołanej ustawy wniosek o ustalenie prawa do świadczenia aktywny rodzic, można złożyć za pomocą systemu teleinformatycznego banków krajowych.

2.2. Profil zaufany

Profil Zaufany jest środkiem identyfikacji elektronicznej umożliwiającym obywatelom dostęp do usług publicznych online. Pozwala m.in. na podpisywanie dokumentów elektronicznych, składanie wniosków do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, urzędów skarbowych, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, a także na kontakt z administracją za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej, czyli „ePUAP”.

Zgodnie z Instrukcją Użytkownika Systemu PZ udostępnionej z ramienia Ministerstwa Cyfryzacji w wersji 1.6:

„Użytkownikiem profilu zaufanego może być każda osoba fizyczna posiadająca pełną albo ograniczoną zdolność do czynności prawnych

Stwierdzić należy, że banki nie tylko zapewniły „infrastrukturę” technologiczną do przekazywania wniosków, lecz także aktywnie zaangażowały się w prowadzenie kampanii edukacyjnej polegającej min. na dostarczaniu obywatelom poradników.

W świetle powyższego nie sposób również pominąć pozostałych usług publicznych, które są dostępne m.in. dzięki bankowości elektronicznej:

- wniosek o wpis do CEIDG;
- wniosek o świadczenie wspierające dla osoby z niepełnosprawnością¹¹⁶;
- wniosek w programie Aktywny rodzic¹¹⁷;
- wniosek Dobry start¹¹⁸.

i posiadająca numer PESEL. Profil zaufany mogą posiadać także osoby małoletnie (takie, które ukończyły 13 lat) pod warunkiem, że mają możliwość jego potwierdzenia odpowiednio do sposobów określonych w rozdziale 4 Rejestracja w systemie profilu zaufanego”¹¹⁹.

Banki, jako tzw. dostawcy tożsamości, wykonują w tym zakresie zadanie publiczne zlecone przez administrację. Obejmuje ono:

- umożliwienie zakładania profilu zaufanego przez system bankowości elektronicznej (w tym jego przedłużenie czy zmianę danych),
- potwierdzanie tożsamości użytkownika bez konieczności wizyty w urzędzie,

¹¹⁵ Dz. U. poz. 858 z późn. zm.

¹¹⁶ Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. poz. 1429 z późn. zm.): Wniosek i załączniki są składane wyłącznie w postaci elektronicznej za pomocą: systemu teleinformatycznego banków krajowych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych świadczących usługi drogą elektroniczną, spełniających wymogi określone w informacji zamieszczonej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

¹¹⁷ Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” (Dz. U. poz. 858 z późn. zm.): Wniosek o ustalenie prawa do świadczenia „aktywny rodzic” i załączniki do tego wniosku są składane wyłącznie w postaci elektronicznej za pomocą: systemu teleinformatycznego banków krajowych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych świadczących usługi drogą elektroniczną, spełniających wymogi określone w informacji zamieszczonej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

¹¹⁸ Zgodnie z § 13 ust.1 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz. U. poz. 1092): Wniosek i załączniki do wniosku składane są wyłącznie w postaci elektronicznej za pomocą: systemu teleinformatycznego banków krajowych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych świadczących usługi drogą elektroniczną, spełniających wymogi określone w informacji zamieszczonej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

¹¹⁹ <https://www.gov.pl/web/profilzaufany/jak-korzystacv> [dostęp: 9 lipca 2025 r.]

- umożliwienie logowania do systemów publicznych (np. gov.pl, PUE ZUS, eUrząd Skarbowy) za pośrednictwem konta bankowego.

Powierzenie bankom zakładania i utrzymania profilu zaufanego stanowi przykład działania banków jako podmiotów wykonujących zadanie publiczne w imieniu administracji. Wykorzystują one swoje zasoby – zaufanie społeczne, procedury weryfikacji tożsamości oraz interfejsy online – aby:

- zwiększyć dostępność i uprościć procedury dla obywateli,
- zminimalizować koszty i obciążenie administracji publicznej,
- zagwarantować bezpieczeństwo i efektywność procesu, dzięki standardom stosowanym przez instytucje finansowe.

W świetle ustawy o informatyzacji Profil zaufany to „*środek identyfikacji elektronicznej zawierający zestaw danych identyfikujących i opisujących osobę fizyczną, która posiada pełną albo ograniczoną zdolność do czynności prawnych, który został wydany w sposób, o którym mowa w art. 20c albo art. 20cb.*”. Co przy tym istotne art. 20c ust. 1 pkt 3 ustawy o informatyzacji umożliwia dokonanie potwierdzenia profilu zaufanego **przy wykorzystaniu środka identyfikacji elektronicznej stosowanego do uwierzytelniania w systemie teleinformatycznym banku krajowego** lub innego przedsiębiorcy spełniającym

warunki, o których mowa w art. 20d pkt 1¹²⁰. Warto zaznaczyć, że Profil zaufany umożliwia zalogowanie się do systemów informatycznych administracji publicznej takich jak: Platforma Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (PUE ZUS), Internetowe Konto Pacjenta (IKP), e-Urząd Skarbowy.

Banki, oferując „identyfikację elektroniczną”, umożliwiają założenie profilu zaufanego, co zwiększa dostępność tej usługi.

W najbliższych latach można spodziewać się wyraźnej tendencji wzrostowej w zakresie udostępniania usług publicznych z zaangażowaniem instytucji bankowych.

Taki wniosek można wysnuć na podstawie badań Centrum Badań Opinii Społecznej („CBOS”). Jak wynika z badań w 2024 r. z internetu korzystało ponad 77% Polaków¹²¹. Z kolei z „usług bankowych online” korzysta obecnie więcej niż ośmiu na dziesięciu użytkowników internetu (83%), czyli niemal dwie trzecie ogółu dorosłych (63%).¹²²

Popularność bankowości elektronicznej stale rośnie, co w kontekście 16 milionów¹²³ użytkowników profilu zaufanego (do profilu zaufanego można zalogować się za pomocą bankowości elektronicznej), zwiastuje coraz większą rolę banków w sektorze usług publicznych.

2.3. Podpis zaufany

Ustawa o informatyzacji określa zasady świadczenia usługi podpisu zaufanego¹²⁴.

Zgodnie z art. 20ae ust. 1 -2 ustawy o informatyzacji:

„podpis zaufany wywołuje skutki prawne, jeżeli został utworzony lub złożony w okresie ważności środka identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 20aa pkt 1. Dane w postaci elektronicznej opatrzone podpisem zaufanym są równoważne pod

względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”.

Podpis zaufany jest bezpłatny i jest wykorzystywany do zastępowania podpisu własnoręcznego w kontaktach z podmiotami publicznymi¹²⁵.

W celu podpisania dokumentu podpisem zaufanym należy zalogować się do profilu zaufanego **za pomo-**

120 O ile środek ten potwierdza dane obejmujące co najmniej: a) imię (imiona), b) nazwisko, c) numer PESEL.

121 Centrum Badań Opinii Społecznej, Komunikat z badań nr 70/2024, Korzystanie z internetu w 2024 roku, lipiec 2024 r. str. 1, https://cbos.pl/PL/publikacje/raporty_tekst.php?id=6847 [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

122 Centrum Badań Opinii Społecznej, Komunikat z badań nr 70/2024, Korzystanie z internetu w 2024 roku, lipiec 2024 r. str. 10, https://cbos.pl/PL/publikacje/raporty_tekst.php?id=6847 [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

123 Zgodnie z komunikatem Ministerstwa Cyfryzacji w 2023 r. z profilu zaufanego korzystało ponad 16 mln Polaków, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/podnosimy-poziom-bezpieczenstwa-profilu-zaufanego>, [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

124 Zgodnie z art. 3 pkt 14a ustawy o informatyzacji: „Podpis zaufany – podpis elektroniczny, którego autentyczność i integralność są zapewniane przy użyciu pieczęci elektronicznej ministra właściwego do spraw informatyzacji”.

125 <https://www.biznes.gov.pl/pl/porta/0074> [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

cą banku lub innego dostawcy, który umożliwia potwierdzenie tożsamości.

2.4. Dostęp do usług

Banki takie jak m.in.: PKO BP, Pekao SA, ING, Santander, mBank, Millennium, Alior oraz niektóre banki spółdzielcze – jako dostawcy tożsamości – umożliwiają załatwianie spraw urzędowych z poziomu bankowości internetowej lub mobilnej, w kilka minut bez konieczności wizyty w urzędach. Możliwości, jakie daje bankowość elektroniczna jest niezwykle szeroka.

Banki obsługują świadczenia społeczne w zakresie ich wypłaty (przelewy na konta), a także udostępniają wnioski w swoich systemach bankowości elektronicznej oraz umożliwiają wachlarz spraw do załatwienia w formule online (w tym również w połączeniu z PZ) m.in.:

- w zakresie dowodu osobistego (czy dowód osobisty jest gotowy do obioru, zgłoszenie lub cofnięcie zawieszenia e-dowodu, zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego);
- założenia Karty Dużej Rodziny;
- dostępu do mLegitymacji studenckiej, mDowodu, mPrawo jazdy;
- możliwości zmiany jednorazowego miejsca głosowania lub zmiana stała obwodu do głosowania;

- możliwości złożenia różnorodnych wniosków o dofinansowanie lub udziały w programach takich, jak: Czyste powietrze, „Mój prąd”, „Mieszkanie dla młodych”, dofinansowanie do likwidacji barier technicznych/architektonicznych, dodatek do innych źródeł ciepła dla gospodarstw domowych,
- skorzystania z programu Rodzina 800+, „Dobry Start”,
- uzyskania świadczeń takich jak: Aktywni rodzice w pracy, Aktywnie w domu, Aktywnie w żłobku, świadczenia pielęgnacyjne, świadczenia rodzicielskiego, zasiłku pielęgnacyjnego,
- dostępu do eRecepty.

Powyższe przykłady obrazują, jak istotna jest prywatyzacja zadań publicznych, bowiem za pośrednictwem bankowości elektronicznej obywatele są w stanie sprawie (365 dni w roku, 7 dni w tygodniu, 24 godziny na dobę) inicjować i załatwiać sprawy urzędowe, które istotnie wpływają na poziom oraz jakość życia w społeczeństwie.

2.5. Stosowanie eID w Europie

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Eurostat¹²⁶ w 2023 r.:

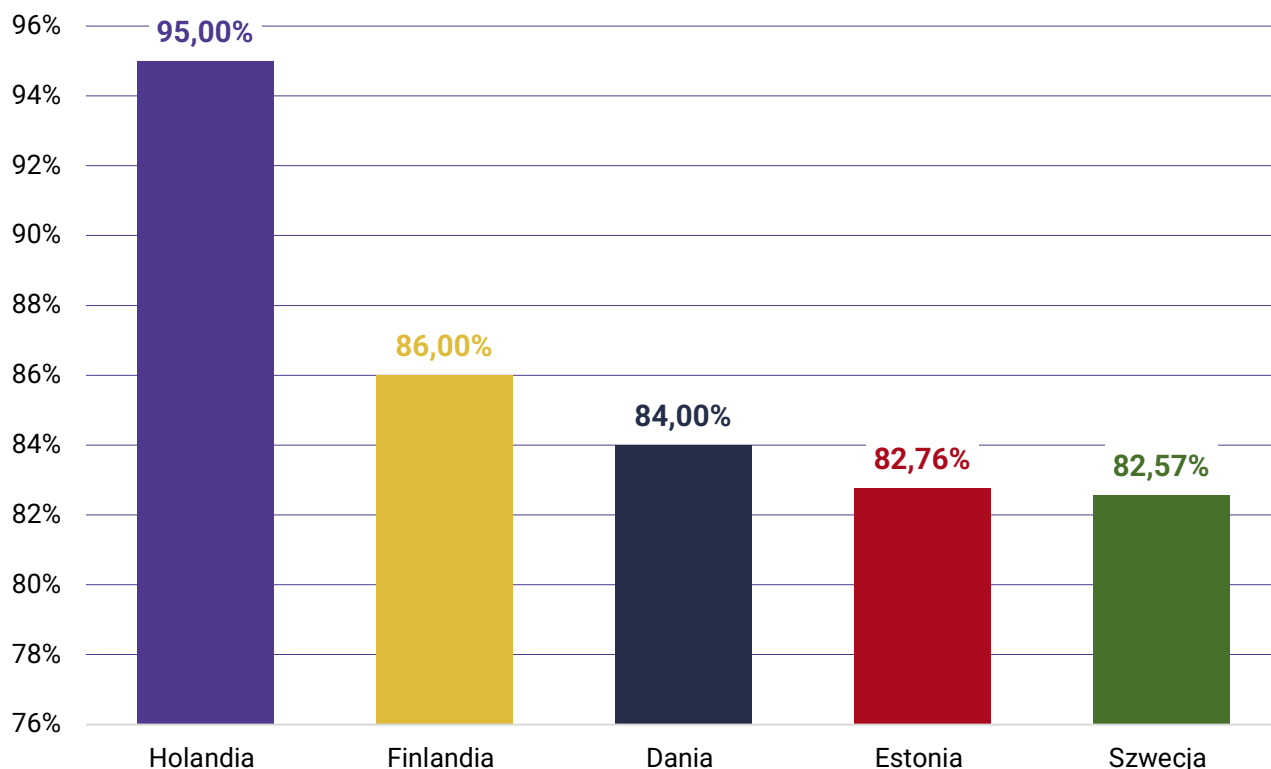
„najwyższy odsetek osób, które stwierdziły, że korzystały ze swojego eID w ciągu poprzednich 12 miesięcy w celu uzyskania dostępu do usług świadczonych przez organy publiczne lub służby publiczne swojego kraju, odnotowano w Holandii (95%), a następnie w Finlandii (86%) i Danii (84%)”¹²⁷.

Bardzo dobry wynik osiągnęła też Estonia (82,76%) oraz Szwecja (82,57%).

¹²⁶ Eurostat, *Use of electronic identification (eID)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_eid_ieid__custom_12520358/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=ace46a23-6c90-4054-aca1-1a799701b044 [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

¹²⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=E-government_and_electronic_identification#Modernised_public_interaction:_e-government_use_in_the_EU [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

Wykres 5. Stosowanie eID w Europie – wyniki badań przeprowadzonych przez Eurostat w 2023 (odsetek obywateli korzystających z eID w poszczególnych państwach Europy).



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Powyższe statystyki obrazują jak bardzo istotna jest rola eID w dostępie do usług publicznych. Przy czym nie można zapominać, że usługa eID – w zależności od przyjętych w danym kraju rozwiązań legislacyjnych, jest dostępna w ramach kooperacji sektora bankowego i administracji publicznej.

W ramach „partnerstwa publiczno-prywatnego”, stworzone przez sektor bankowy usługi (np. eID) są wykorzystywane do świadczenia usług państwowych. Co do zasady proces ten rozpoczyna się

od istnienia potrzeby świadczenia określonej usługi publicznej, na przykład w zakresie wnioskowania o świadczenia socjalne. E-usługi wymagają załogowania się do systemu online, co wiąże się z koniecznością uwierzytelnienia tożsamości użytkownika. Na tej płaszczyźnie zajął się technologią e-ID opracowana przez sektor bankowy z realizacją działań administracji publicznej. Banki, umożliwiając obywatelom powszechny dostęp do platform rządowych, zapewniają jednocześnie odpowiedni poziom bezpieczeństwa.

2.6. Dostęp administracji skarbowej do danych bankowych podatników

Postępująca cyfryzacja państwa oraz rosnąca rola danych finansowych w walce z nadużyciami podatkowymi spowodowały istotne zmiany w relacji pomiędzy administracją skarbową, a sektorem bankowym. Jednym z kluczowych przejawów tej transformacji jest sukcesywnie rozszerzany dostęp Skarbu Państwa do informacji o rachunkach bankowych i operacjach finansowych obywateli oraz przedsiębiorców.

Kluczowe znaczenie w tym zakresie mają przepisy:

- PB,
- ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹²⁸ („u.k.a.s.”),
- ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹²⁹ („OrdPU”),

¹²⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 615 z późn. zm.

¹²⁹ Dz.U. z 2025 r. poz. 111.

- ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹³⁰ („AML”).

Na gruncie obowiązujących przepisów prawa bankowego, podatkowego oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, banki – jako instytucje obowiązane – zostały zobligowane do udostępniania danych niezbędnych dla realizacji zadań publicznych związanych z dochodzeniem należności budżetowych, przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz zwalczaniem tzw. „luk VAT”.

Zgodnie z art. 105 PB, banki mają obowiązek przekazywania informacji stanowiących tajemnicę bankową podmiotom z sektora bankowego i finansowego. W przedmiotowym artykule zostały wskazane podmioty, którym banki są zobligowane udzielać informacji. W samym ustępie 1 znajduje się ich około 40, przy czym część z nich została sformułowana dość ogólnie. Niektóre z tych podmiotów określono poprzez wskazanie konkretnych uprawnionych, natomiast inne koncentrują się na celu udostępnienia danych, jedynie ogólnie określając kategorie odbiorców. Jak zauważa doktryna, katalog wyjątków zawarty w art. 105 ma charakter zamknięty, co wynika z użycia w treści ustępu 1 wyrażenia „wyłącznie”¹³¹. W ramach tego zagadnienia kluczowe znaczenie obejmuje precyzyjne określenie warunków, na jakich mogą być udostępniane dane na przykład poprzez wskazanie celu postępowania prowadzonego przez sąd lub prokuratora. Zgodnie z art. 105 ust. 3, banki, inne instytucje posiadające ustawowe uprawnienie do udzielania kredytów, organy państwowe oraz osoby, którym ujawniono informacje objęte tajemnicą bankową, są zobowiązane do wykorzystywania tych informacji wyłącznie w zakresie upoważnienia wynikającego z ustępu 1.

Art. 53 u.k.a.s nie zawiera *expressis verbis* przepisów odnośnie do tajemnicy skarbowej, jednak poprzez odesłanie wskazuje, że wymagane jest odpowiednie stosowanie przepisów OrdPU o tajemnicy skarbowej.

Dział VII OrdPU określa obowiązek zachowania tajemnicy skarbowej przez organy Krajowej Administracji Skarbowej oraz zasady postępowania w przypadku udostępniania informacji nią objętych. Przepisy tego działu przewidują również sytuacje, w których obowiązek ten może zostać uchylony. Co do zasady, regulacje zawarte w dziale IV u.k.a.s. są bardziej szczegółowe niż te dotyczące tajemnicy

skarbowej w Ordynacji podatkowej. Niemniej jednak zakres ochrony wynikający z obu aktów prawnych nie zawsze jest tożsamy. Z tego względu stosowanie przepisów działu VII OrdPU wymaga każdorazowo indywidualnej analizy przez właściwy organ.

W wyniku nowelizacji u.k.a.s. z 2019 r. dokonano istotnej zmiany w treści art. 45 ust. 1, która w pierwotnym brzmieniu uprawniała organy KAS do „zbierania, wykorzystywania oraz przetwarzania” informacji niezbędnych do realizacji ich ustawowych zadań. Po nowelizacji przepis ten zawiera już wyłącznie upoważnienie do: „przetwarzania” wskazanych informacji.

W świetle zmiany art. 45 ust. 1 u.k.a.s. należy przyjąć, że:

- **organy KAS nie mogą samodzielnie żądać przekazania informacji** lub dokumentów od strony, jeżeli nie istnieje wyraźna podstawa ustawowa (np. w ramach kontroli podatkowej, czynności sprawdzających);
- brak użycia zwrotu „zbieranie” eliminuje możliwość interpretowania art. 45 jako **samodzielnej podstawy do formułowania wezwań informacyjnych** wobec podmiotów trzecich;
- przepis ten odnosi się jedynie do operacji **przetwarzania danych, które już zostały prawidłowo pozyskane** na podstawie innych regulacji (np. art. 82 OrdPU).

W praktyce oznacza to, że strona (np. bank, podatnik, pełnomocnik) może odmówić udostępnienia informacji lub dokumentów, jeśli organ KAS powołuje się wyłącznie na art. 45 i nie wskaże innej, szczegółowej podstawy prawnej żądania.

Wbrew pozorom, nie jest to jedynie zabieg redakcyjny, lecz **znaczące doprecyzowanie granic uprawnień informacyjnych organów KAS**.

Kolejno, w ramach tzw. „Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej” („STIR”), na mocy przepisu art. 119zha OrdPU Szef KAS ma dostęp do informacji o rachunkach bankowych podmiotów. STIR należy uznać za platformę wymiany informacji między Szefem KAS a podmiotami sektora bankowego zobowiązanym do przekazywania informacji, która powinna posiadać system zarządzania bezpieczeństwem

¹³⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 644.

¹³¹ A. Mednis [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022, art. 105.

informacji zapewniający ich poufność, dostępność i integralność¹³².

System STIR (wprowadzony w 2018 r.) stanowi jeden z najbardziej zaawansowanych przykładów wykorzystania infrastruktury bankowej w realizacji zadań skarbowych. Umożliwia on bieżące analizowanie przepływów finansowych przedsiębiorców pod kątem potencjalnych nadużyć, w tym wyłudzeń VAT. Banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe zobowiązane są do przekazywania do Krajowej Izby Rozliczeniowej danych dotyczących otwartych i zamkniętych rachunków firmowych, a także informacji o transakcjach.

W doktrynie zwraca się uwagę, że STIR jako narzędzie prewencyjne, stanowi wyraz rozszerzającej się funkcji fiskusa jako podmiotu nie tylko egzekwującego obowiązki podatkowe, ale również przeciwdziałającego zagrożeniom dla finansów publicznych w czasie rzeczywistym¹³³.

W praktyce banki przekazują dane organom podatkowym na zasadzie interoperacyjności systemowej. Komunikacja pomiędzy systemami banków a systemami KAS odbywa się z wykorzystaniem dedykowanych interfejsów, z zachowaniem standardów bezpieczeństwa i zgodnie z wymogami ochrony danych osobowych.

W ramach systemu STIR należy wskazać, że **istnieje możliwość zablokowania rachunku bankowego kwalifikowanego podmiotu, co jest jednym z kluczowych instrumentów, określonym w przepisach art. 119zv–119zze OrdPU. Rozwiązanie to budzi jednak wiele wątpliwości w środowisku przedsiębiorców, ponieważ często odbierane jest jako zbyt daleko idąca ingerencja w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.** Wskazuje się przy tym, że działania ustawodawcy podatkowego osłabiają poczucie stabilności i pewności w obrocie gospodarczym, przy jednoczesnym rozroście biurokracji i wzroście uprawnień kontrolnych po stronie organów KAS.

Blokada rachunku, która może zostać nałożona na wniosek Szefa KAS na podstawie wyników analizy ryzyka, może jednak mieć swoje uzasadnienie, ponieważ służy zabezpieczeniu interesów finansowych państwa. W założeniu narzędzie to nie powinno być

stosowane wobec firm działających zgodnie z prawem, lecz wyłącznie w stosunku do podmiotów wykorzystujących system bankowy do oszustw podatkowych lub podejmujących działania mające na celu wyłudzenie środków publicznych¹³⁴. Szef KAS może zażądać blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na okres nie dłuższy niż 72 godziny.

W polskim porządku prawnym tajemnica bankowa nie ma jednak charakteru absolutnego. O ile w relacjach prywatnych podlega szczególnej ochronie, o tyle względem organów państwowych podlega ograniczeniom wynikającym z nadrzędnego interesu publicznego. Co więcej, interes fiskalny państwa może uzasadniać ingerencję w sferę prywatności finansowej podatnika, zwłaszcza, gdy istnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa skarbowego lub zaniżania zobowiązań podatkowych.

Współczesna rola banków nie ogranicza się już wyłącznie do świadczenia usług finansowych. W praktyce coraz częściej banki pełnią funkcję „partnerów informacyjnych” administracji skarbowej, realizując obowiązki związane z przeciwdziałaniem oszustwom podatkowym oraz przekazywaniem danych umożliwiających weryfikację dochodów, źródeł przychodów czy środków zgromadzonych na rachunkach.

Z tego punktu widzenia sektor bankowy, choć formalnie pozostający poza strukturami administracji publicznej, staje się ważnym ogniwem w systemie podatkowej transparentności.

W świetle aktualnych tendencji legislacyjnych oraz wyzwań związanych z uszczelnianiem systemu podatkowego, można przewidywać dalsze rozszerzanie uprawnień fiskusa w zakresie analizy danych finansowych obywateli. Prace na poziomie Unii Europejskiej (m.in. projekt DAC8) zakładają dalsze wzmocnienie automatycznej wymiany informacji podatkowych, również w kontekście danych pochodzących z platform cyfrowych służących do obsługi kryptoaktywów.¹³⁵

W kontekście AML należy wspomnieć o kwestii **Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych („CRBR”)**. W tym aspekcie istotne jest, że rejestr ten

132 K. Teszner [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, SIP Lex, 2025, art. 119zha.

133 M. Macudziński, *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) – nowe narzędzie zwalczania wyłudzeń skarbowych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, 2018, s.73-74.

134 Ibidem.

135 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751455/EPRS_ATA_\(2023\)751455_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751455/EPRS_ATA_(2023)751455_PL.pdf). [dostęp: 18 lipca 2025 r.]

stanowi źródło informacji dla organów podatkowych, w szczególności Krajowej Administracji Skarbowej.

CRBR gromadzi dane o beneficjentach rzeczywistych spółek i innych podmiotów gospodarczych, czyli osobach fizycznych sprawujących faktyczną kontrolę nad danym podmiotem. Informacje te są jawne, co umożliwia fiskusowi szybki i bezpośredni dostęp do danych identyfikujących rzeczywistych właścicieli firm, niezależnie od złożonych struktur korporacyjnych.

Dla organów KAS CRBR stanowi istotne narzędzie w analizie ryzyka unikania opodatkowania, czy fikcyjnych struktur właścicielskich. Dane z rejestru są wykorzystywane m.in. w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowych, jak również przy typowaniu podmiotów do szczegółowej analizy w ramach działań analitycznych Szefa KAS.

W związku z tym rejestr CRBR, choć formalnie nie jest prowadzony wyłącznie na potrzeby organów podatkowych, pełni ważną funkcję wspierającą skuteczne wykonywanie ich ustawowych zadań, złasz-

cza w obszarze przeciwdziałania nadużyciom podatkowym.

Warto jednak nadmienić, że przepisy o tajemnicy bankowej nie wyłączają całkowicie stosowania przepisów o ochronie danych osobowych, czynią to jednak w zakresie, w jakim zapewniają ochronę dalej idącą niż ustawa o ochronie danych osobowych, a więc tylko jeśli chodzi o zasady udostępniania osobom i podmiotom trzecim informacji, o jakich mowa w art. 104 PB¹³⁶.

Konkludując, **w warunkach postępującej cyfryzacji, zacierają się granice pomiędzy danymi prywatnymi a danymi, które państwo uznaje za niezbędne do realizacji celów fiskalnych. W tym kontekście banki dysponujące zaawansowaną infrastrukturą technologiczną oraz środkami bezpieczeństwa odgrywają i będą nadal odgrywać istotną rolę w systemie nadzoru podatkowego.** Współdziałanie oraz przepływ informacji pomiędzy instytucjami publicznymi a podmiotami sektora finansowego stały się koniecznością i naturalnym elementem funkcjonowania systemu państwowego.

2.7. Egzekucje komornicze i skarbowe

Postępowanie egzekucyjne w administracji, uregulowane ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³⁷ („u.p.e.a.”), stanowi kluczowe narzędzie odzyskiwania należności publicznoprawnych¹³⁸. W literaturze podkreśla się, że przesłanką egzekucji jest oparcie jej na tytułach publicznoprawnych, a wspólną ideą egzekucji administracyjnej jest zachowanie niezbędnej równowagi pomiędzy interesem publicznym a prywatnym. W praktyce jednym z najczęstszych środków egzekucyjnych jest zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego dłużnika. W tym zakresie banki pełnią rolę pośredników technicznych i prawnych między organami egzekucyjnymi a zobowiązanymi.

Po otrzymaniu elektronicznego zawiadomienia o zajęciu (art. 80 § 1 u.p.e.a.), bank zobowiązany jest do bezzwłocznego zablokowania środków pieniężnych oraz przekazania ich na rachunek organu egzekucyjnego po upływie ustawowego okresu. Od 30 października 2020 r., w wyniku nowelizacji ustawy, znacząco doprecyzowano skutki zajęcia oraz obowiązki banku, w tym konieczność weryfikacji źró-

dła środków i wykluczenia z egzekucji tych, które pochodzą z chronionych źródeł, określonych w art. 80 § 2a u.p.e.a. Obowiązki te zostały rozszerzone również na sytuacje zbiegu egzekucji, w których bank musi ustalić pierwszeństwo zajęcia lub przekazać środki na rzecz organu dochodzącego wyższej kwoty.

Nowoczesnym rozwiązaniem jest elektroniczny system zajęć egzekucyjnych, wprowadzony ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych. System ten funkcjonuje w ramach platformy OGNIVO, obsługiwanej przez Krajową Izbę Rozliczeniową. **W konsekwencji banki jako instytucje zaufania publicznego, odgrywają istotną rolę w skuteczności egzekucji.** Automatyzacja procesu za pośrednictwem elektronicznych zajęć rachunków bankowych zwiększyła efektywność ściągania należności publicznoprawnych, ale jednocześnie nałożyła na banki istotne obowiązki proceduralne. Zachowanie równowagi między interesem fiskalnym państwa a ochroną praw jednostki wymaga szczególnej staranności zarówno po stronie banków, jak i organów egzekucyjnych¹³⁹.

¹³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 maja 2012 r., sygn. II S/Wa 188/12.

¹³⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 1270.

¹³⁸ W. Zawadzki, *Przedmowa* [w:] J. Horszowski, R. Galster, *Postępowanie egzekucyjne władz skarbowych*, Warszawa 1932, s. 3.

¹³⁹ P. M. Przybysz [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. II, SIP Lex, 2025, art. 80.

Zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego może dotyczyć różnorodnych należności publicznoprawnych, w szczególności:

- zaległości podatkowych (np. VAT, PIT, CIT),
- nieopłaconych składek ZUS,
- mandatów karnych i administracyjnych,
- opłat celnych, środowiskowych i innych danin publicznych.

Bank, po otrzymaniu elektronicznego zajęcia, zobowiązany jest do **zablokowania środków** na rachunku (do wysokości wskazanej w zajęciu), **przekazania środków** na rachunek bankowy wskazany przez organ egzekucyjny (po upływie okresu zawieszenia wypłaty) oraz **nieinformowania dłużnika** z własnej inicjatywy o zajęciu – obowiązek ten spoczywa na uprawnionym organie.

Zgodnie z aktualnym orzecznictwem oraz wykładnią przepisów art. 81 § 1 u.p.e.a., **egzekucja administracyjna może obejmować wszystkie rachunki bankowe prowadzone dla zobowiązanego** – zarówno rachunki bieżące, lokaty terminowe, rachunki walutowe, jak i rachunki założone po dokonaniu zajęcia. Zajęcie obejmuje także rachunki wspólne, o ile zobowiązany figuruje jako jeden z ich posiadaczy. Wyłączone spod zajęcia pozostają rachunki, do których zobowiązany został jedynie upoważniony bez posiadania statusu współwłaściciela. W przypadku rachunków walutowych, realizacja zajęcia następuje poprzez przeliczenie waluty na złote według kursu kupna NBP z dnia przekazania środków, co obliguje bank do zastosowania procedur przeliczeniowych i zabezpieczenia wartości egzekwowanej należności.

Nowelizacja przepisów oraz ich interpretacja dokonywana przez Naczelny Sąd Administracyjny nałożyły na banki obowiązek weryfikacji, czy środki zgromadzone na rachunku nie pochodzą z źródeł

2.8. Mikrorachunek podatkowy

Zgodnie z art. 61b §1 OrdPu:

„Wpłata podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych dokonywana na rachunek urzędu skarbowego **jest realizowana przy użyciu rachunku bankowego urzędu skarbowego albo identyfikującego podatnika, płatnika lub urząd skarbowy indy-**

wyłączonych spod egzekucji, takich jak świadczenia socjalne, alimenty czy inne ustawowo chronione dochody (art. 80 § 2a u.p.e.a., art. 54 i 54a Prawa bankowego). Choć wzór zawiadomienia o zajęciu nie przewiduje wskazania kwot niepodlegających egzekucji, bank musi z własnej inicjatywy ocenić, które środki mogą zostać przekazane organowi egzekucyjnemu. Przekazanie środków objętych ochroną może skutkować odpowiedzialnością banku oraz koniecznością ich zwrotu przez organ. W przypadku naruszenia obowiązków związanych z realizacją zajęcia, bank ponosi odpowiedzialność porządkową, a w sytuacji zbiegu egzekucji – również za niewłaściwe rozliczenie środków (art. 168e u.p.e.a.).

Rola banku w procesie egzekucyjnym ma charakter podwójny. Z jednej strony, bank działa jako pośrednik techniczny, który realizuje zajęcie w sposób automatyczny, bez ingerencji w jego zasadność. Natomiast z drugiej, bank pełni funkcję podmiotu zobowiązanego do współpracy z organem egzekucyjnym. (art. 84 u.p.e.a.).

Mimo technicznego charakteru egzekucji, przepisy przewidują pewne ograniczenia mające na celu ochronę interesów dłużników. Dłużnik może wnieść zarzuty egzekucyjne wskazane w art. 33 u.p.e.a. lub złożyć skargę na czynności egzekucyjne do organu wyższego stopnia zgodnie z art. 54 u.p.e.a.

Banki jako instytucje zaufania publicznego, odgrywają istotną rolę w skuteczności egzekucji. Automatyzacja procesu za pośrednictwem elektronicznych zajęć rachunków bankowych zwiększyła efektywność ściągania należności publicznoprawnych, ale jednocześnie nałożyła na banki istotne obowiązki proceduralne. Zachowanie równowagi między interesem fiskalnym państwa a ochroną praw jednostki wymaga szczególnej staranności zarówno po stronie banków, jak i organów egzekucyjnych.

widualnego rachunku podatkowego (mikrorachunek podatkowy).¹⁴⁰ [wyróżnienie własne].

Jednym ze sposobów prywatyzacji zadań publicznych przez banki jest obsługa mikrorachunków podatkowych, co umożliwia podatnikom dokonywanie wpłat podatkowych niezależnie od właściwości miejscowej i rzeczowej naczelników urzędów skarbowych dla poszczególnych rodzajów podatków.

Mikrorachunek podatkowy to stosunkowo nowy mechanizm, funkcjonujący od 1 stycznia 2020 r. Każdemu podatnikowi (lub płatnikowi) przypisany jest jeden indywidualny rachunek, co eliminuje konieczność rozdzielania wpłat na konkretne rodzaje podatków. Zmiana właściwości urzędu skarbowego nie wpływa na ważność ani poprawność przypisanego mikrorachunku podatkowego. Rozwiązanie to z jednej strony upraszcza proces regulowania zobowiązań podatkowych, a z drugiej **zmniejsza ryzyko błędnej wpłaty na niewłaściwe konto urzędu skarbowego, która w przeciwnym wypadku skutkowałaby zakwalifikowaniem środków jako tzw. suma do wyjaśnienia**. Każdy podatnik (lub płatnik) ma możliwość samodzielnego wygenerowania indywidualnego mikrorachunku podatkowego. System do jego tworzenia działa jako centralny generator i jest dostępny przez całą dobę, siedem dni w tygodniu. Numer mikrorachunku podatkowego można uzyskać po podaniu identyfikatora podatkowego (PESEL lub NIP) – zarówno poprzez konto w e-Urzędzie Skarbowym, do którego można zalogować się m.in. za pomocą bankowości elektronicznej, jak i bezpośrednio w urzędzie skarbowym. Jego struktura odpowiada standardowi numeru rachunku bankowego (zgodnie z art. 61b § 2 OrdPu) i obejmuje: liczbę kontrolną; numer rozliczeniowy jednostki organizacyjnej banku; numer porządkowy rachunku bankowego, w skład którego wchodzi identyfikator podatkowy podatnika lub płatnika albo kod urzędu skarbowego. Kluczowym składnikiem mikrorachunku jest PESEL lub NIP, co gwarantuje jego stałość i niezmienność – nawet w przypadku zmiany adresu, siedziby, właściwości urzędu skarbowego, danych osobowych czy nazwy firmy¹⁴¹.

W Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie rodzajów podatków, opłat lub niepodatkowych należności budżetowych, których wpłata jest realizowana przy użyciu mikrorachunku podatkowego („**Rozporządzenie Ministra**”)¹⁴², wskazano w formie załącznika tytułowe wpłaty, do których zalicza się m.in.: podatki dochodowe od osób prawnych (CIT-6AR, TWPOD, CIT), podatki dochodowe od osób fizycznych (PIT-28, PIT-CFC, PIT-NZS), podatki od towarów i usług (JPK_V7K, VAT-9M, VAT-In), podatki od sprzedaży detalicznej (PSD-1, TWPOD), podatki od wydobywania niektórych kopalin (KOP-MS, P-KOP/MS), podatki od gier hazardowych (POG-4, POG-P), opłaty wnoszone przez podmioty świadczące usługę będącą reklamą napojów alkoholowych (DRA-2, TWPOD).

Wprowadzenie mikrorachunku podatkowego stanowi wyraz instytucjonalnego przesunięcia części obowiązków państwa w obszarze poboru danin publicznych na podmioty zewnętrzne, w szczególności banki. Poprzez wykorzystanie infrastruktury bankowej do identyfikacji i obsługi indywidualnych rachunków podatkowych, państwo de facto cedeje na sektor finansowy elementy realizacji polityki fiskalnej, zachowując jedynie funkcję kontrolną i nadzorczą. Rozwiązanie to, choć zwiększa efektywność operacyjną i ogranicza ryzyko błędów po stronie podatników, stanowi przykład szerszego trendu prywatyzacji zadań publicznych, w którym rola instytucji państwowych ulega przekształceniu z wykonawczej na koordynującą.

2.9. Raportowanie transakcji do Krajowej Administracji Skarbowej

W ramach tzw. uszczelniania systemu podatkowego został wprowadzony instrument umożliwiający organom podatkowym codzienne zbieranie i analizę danych **ze wszystkich rachunków bankowych**¹⁴³. Powyższe stanowi kolejny przykład prywatyzacji zadań publicznych wykonywanych przez banki. Jest nim System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (dalej jako: „**STIR**”). Podstawą jego działania są przepisy zamieszczone w dziale IIIB OrdPu – pt. „Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych”¹⁴⁴.

Zgodnie z art. 119zg pkt 6 OrdPu pod pojęciem STIR należy rozumieć:

„system teleinformatyczny izby rozliczeniowej spełniający minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych określone w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”.

STIR to system teleinformatyczny służący m.in. do gromadzenia, analizy oraz przetwarzania danych

141 B. Dauter, W. Gurba [w:] S. Babiarczyk, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, A. Olesińska, J. Rudowski, B. Dauter, W. Gurba, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. XII, Warszawa 2024, art. 61(b).

142 Dz. U. poz. 2802.

143 P. Mikula, *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej...op.cit.*, PP 2018, nr 2, s. 27–32, SIP Lex.

144 Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.

wynikających z wyników analizy ryzyka, o której mowa w art. 119zn § 1 OrdPu, a także danych oraz dokumentów z nimi związanych, o których mowa w dziale IIIB OrdPu¹⁴⁵. Centralny system teleinformatyczny opracowany został w celu zwiększenia skuteczności państwa w zwalczaniu przestępstw skarbowych, w szczególności wyłudzeń podatku VAT. System ten umożliwia automatyczną i stałą wymianę danych pomiędzy instytucjami finansowymi – takimi jak banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – a KAS.

STIR przetwarza dane o transakcjach finansowych, rachunkach i podmiotach gospodarczych w celu analizy ryzyka oraz identyfikacji podejrzanych działań mogących wskazywać na nadużycia podatkowe. Działa w oparciu o algorytmy oceny ryzyka, a jego funkcjonowanie opiera się na integracji sektora finansowego z organami podatkowymi w ramach systemu nadzoru i wczesnego reagowania. System STIR należy kwalifikować jako platformę wymiany informacji pomiędzy Szefem KAS, a podmiotami sektora bankowego zobowiązanymi do przekazywania danych, która – z uwagi na charakter przetwarzanych informacji – powinna funkcjonować w oparciu o system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający ich poufność, integralność oraz dostępność¹⁴⁶.

W przypadku otwarcia rachunku bankowego przez podmiot kwalifikowany bank przekazuje izbie rozliczeniowej informacje o tym otwartym rachunku niezwłocznie, a nie później niż do godz. 12:00 dnia następnego (tak jak i o wszystkich innych otwartych rachunkach bankowych podmiotów kwalifikowanych – art. 119zp § 1 pkt 1 lit. a OrdPu).

Zakres informacji przekazywanych w związku z otwarciem rachunku jest szeroki i obejmuje szczegółowe dane identyfikacyjne podmiotów kwalifikowanych, w tym m.in. numer rachunku, datę otwarcia, dane identyfikacyjne podmiotu kwalifikowanego (firmę, nazwę, imię i nazwisko osoby fizycznej, rodzaj prowadzonej działalności, numer KRS, datę rejestracji lub rozpoczęcia działalności, kraj rejestracji podmiotu kwalifikowanego, rezydencji podatkowej, numer PESEL, REGON, NIP, EURONIP, dane adresowe prowadzonej działalności, siedziby, adres korespondencyjny, numer telefonu, adres skrzynki elektronicznej), dane identyfikacyjne pełnomocników do rachunków, reprezentantów podmiotu, jego beneficjenta rzeczywistego (a w tym ich imię i nazwisko, PESEL, numer dowodu osobistego, datę i kraj urodzenia, oby-

watelstwo, dane adresowe z miejscowością, ulicą, numerem domu i lokalu – art. 119zr § 1 OrdPu). Bank przekazuje izbie rozliczeniowej również w ten sam sposób (do godziny 12:00 dnia następującego) informacje o prowadzonych rachunkach, jeżeli jakkolwiek informacja dotycząca tych rachunków zostanie uzyskana, zmieniona lub uzupełniona (art. 119zp § 1 pkt 1 lit. b OrdPu). Gdy rachunek zostanie już otwarty, bank będzie przekazywał izbie rozliczeniowej zestawienia wszystkich transakcji, które będą miały miejsce na tym rachunku. Zestawienia te będą przekazywane codziennie – niezwłocznie, a nie później niż do godz. 15:00 dnia następującego po dokonaniu transakcji (art. 119zp § 1 pkt 2 OrdPu). Zestawienia te obejmują dane identyfikacyjne nadawcy i odbiorcy transakcji (imię i nazwisko, nazwę, dane adresowe, a w tym miejscowość, ulicę, numer domu i lokalu, numery rachunków nadawcy i odbiorcy, datę obciążenia i uznania rachunku, kwotę i walutę transakcji, tytuł i opis transakcji, saldo początkowe i końcowe zestawienia – art. 119zr § 3 OrdPu).

Wszystkie tak uzyskane informacje izba rozliczeniowa przekazuje nie rzadziej niż raz dziennie Szefowi KAS, przy czym informacje dotyczące transakcji z osobami fizycznymi (nieprowadzącymi działalności gospodarczej ani działalności zarobkowej na własny rachunek) są przekazywane wyłącznie w postaci łącznej kwoty obciążeń oraz łącznej kwoty uznań (tj. bez szczegółów co do treści i podmiotów poszczególnych transakcji – art. 119zq OrdPu).

Wszelkie dane przekazywane zarówno pomiędzy instytucją bankową a izbą rozliczeniową, jak i pomiędzy izbą a Szefem KAS, są przekazywane w formie elektronicznej, zgodnej ze strukturą logiczną opublikowaną w Biuletynie Informacji Publicznej („BIP”) na stronie organu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych (zgodnie z art. 119zr § 5 OrdPu).

Izba rozliczeniowa, oprócz gromadzenia i przekazywania w ustandaryzowanym schemacie informacji o wszystkich transakcjach bankowych, ustala i przekazuje Szefowi KAS (oraz bankom) informację o tzw. wskaźniku ryzyka.

Wskaźnik ryzyka stanowi swego rodzaju atrybut (oznaczenie, „oflagowanie”), które może być potencjalnie przypisane dowolnemu podmiotowi dokonującemu transakcji za pośrednictwem banków. Wskaźnik ryzyka jest ustalany na podstawie auto-

145 W. Gurba [w:] S. Babiarz, B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, A. Olesińska, J. Rudowski, W. Gurba, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. XII, Warszawa 2024, art. 119 (zha).

146 K. Teszner [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, SIP Lex. 2025, art. 119(zha).

matycznych algorytmów, **jeżeli STIR przypisze danemu podmiotowi określony wskaźnik ryzyka lub też wskaźnik ten ulegnie zmianie, informacja taka nie rzadziej niż raz dziennie zostanie przekazana wyłącznie Szefowi KAS oraz właściwemu bankowi** (art. 119zo § 1 OrdPu). Informacja o takim wskaźniku ryzyka obejmuje dane identyfikujące podmiot, wskaźnik ryzyka oraz istotność wpływu na ten wskaźnik poszczególnych kryteriów użytych przy jego ustalaniu (art. 119zo § 2 OrdPu) i nie jest ona przekazywana podmiotowi, którego dotyczy (art. 119zo § 7 OrdPu).

Na podstawie otrzymanych zestawień z banków dotyczących rachunków bankowych, otrzymanego wskaźnika ryzyka oraz innych posiadanych informacji, Szef KAS dokonuje „analizy ryzyka wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi” (art. 119zn § 1 OrdPu)¹⁴⁷.

Zgromadzone dane oraz wyznaczenie wskaźnika ryzyka, dokonane na podstawie obowiązujących regulacji, mogą stanowić podstawę do uznania, że działalność danego podmiotu pozostaje w związku z czynami zabronionymi, w szczególności z wyłudzeniami skarbowymi w rozumieniu przepisów OrdPu. Takie ustalenia mogą skutkować podjęciem przez właściwe organy państwowe określonych działań o charakterze nadzorczym lub represyjnym.

Przy wykryciu ewentualnych nadużyć organom państwowym przysługują poszczególne kompetencje w celu zapobieżenia ww. nadużyciom. Przede wszystkim może dojść do blokady rachunku bankowego, której może dokonać Szef KAS poprzez wydanie postanowienia w tym przedmiocie na okres 72 godzin z możliwością przedłużenia – jednak nie dłużej niż 3 miesiące. Należy wskazać, iż zgodnie z Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku (sygn. I SA/Bk 317/23):

„W postępowaniu dotyczącym przedłużenia blokady rachunku bankowego podmiotu kwalifikowanego **nie jest konieczne udowodnienie, że podmiot nie wykona ciążących na nim zobowiązań – wystarczy uzasadniona obawa**”¹⁴⁸ [wyróżnienie własne].

Ponadto, w doktrynie widoczny jest pogląd, iż „konstrukcja prawna przesłanek dokonania blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na okres do 72 godzin jest **oparta na zwrotach niedookreślonych, aby było możliwe stosowanie blokady w różnych stanach faktycznych.** (...), przesłanka blokady rachunku dotyczy stanu hipotetycznego, co powoduje, że **ich zaistnienie zawsze będzie podlegać ocenie**”¹⁴⁹ [wyróżnienie własne].

Wydając postanowienie, Szef KAS przekazuje bankowi żądanie blokady oraz zawiadomienie o blokadzie właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego, naczelnikowi urzędu celno-skarbowego oraz prokuratorowi (art. 119zv § 3 OrdPu). Blokada dotyczy rachunku także wtedy, gdy „podejrzenie” dotyczy współposiadacza rachunku (art. 119zv § 4 OrdPu)¹⁵⁰.

W praktyce STIR pozwala KAS na szybką identyfikację podejrzanych przepływów finansowych i – w uzasadnionych przypadkach – na wyżej opisanym blokowaniu rachunków bankowych, co stanowi narzędzie prewencyjne i represyjne jednocześnie.

Bank oraz izba rozliczeniowa, które nie wypełniają obowiązków przewidzianych ustawą, **podlegają karze pieniężnej** (art. 119zzh oraz 119zzi OrdPu). **Kara jest nakładana przez Szefa KAS w drodze decyzji, a może wynieść maksymalnie 1.000.000 zł** (art. 119zzj OrdPu).

Warto również podkreślić, że banki ponoszą roczną opłatę na rzecz izby rozliczeniowej za utrzymanie STIR. Opłata ta jest uzależniona od liczby prowadzonych rachunków podmiotów kwalifikowanych, którą w drodze rozporządzenia ustala minister właściwy ds. finansów publicznych¹⁵¹.

Funkcjonowanie STIR wpisuje się w szerszy trend cyfryzacji administracji skarbowej oraz rosnącego zaangażowania instytucji prywatnych, w tym banków, w realizację zadań publicznych o charakterze kontrolno-prewencyjnym.

147 P. Mikuła, *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej...op.cit.*, „Przegląd Podatkowy”, 2/2018, s. 27-32, SIP Lex.

148 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 października 2023 r., sygn. I SA/Bk 317/23, SIP Lex nr 3635948.

149 A. Mudrecki, *Blokowanie kont podatnikom a zasada proporcjonalności. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 lutego 2020 r., I FSK 1719/19, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 11/2020, s. 96.*

150 P. Mikuła, *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej...op.cit.*, PP 2018, nr 2, s. 27-32, SIP Lex.

151 *Ibidem*.

2.10. Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

AML wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 2015/849¹⁵² mającą na celu przeciwdziałanie wykorzystywania systemu finansowego do wspierania działalności terrorystycznej i prania pieniędzy. Zgodnie z ustawą, banki są jednymi z instytucji obowiązanych¹⁵³ do wsparcia organów państwowych w nadzorze przepływu finansów oraz ocenie ryzyka prania pieniędzy i finansowania działań terrorystycznych. AML powołuje Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz Komitet Bezpieczeństwa Finansowego przy ministrze właściwym ds. finansów publicznych. Organy te opracowują Krajową ocenę ryzyka („**Krajowa ocena**”), którą aktualizuje nie rzadziej, niż co 2 lata¹⁵⁴. Krajowa ocena zawiera informacje o systemie przeciwdziałania, zagrożeniach związanych z praniem pieniędzy jak i – co dla banków najważniejsze – podatność rynku na te działania.

Banki jako instytucje obowiązane muszą opracowywać swoje własne oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz na żądanie odpowiednich organów udostępniać je na potrzeby opracowania aktualizacji Krajowej oceny. Przedmiotem analizy podmiotów obowiązanych są pola ich działalności.

Na podstawie Krajowej Oceny Generalny Inspektor Informacji Finansowej opracowuje z ministrem ds. finansów publicznych strategię przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, przyjmowaną przez Radę Ministrów jako uchwałę.

Rozdział 5 AML nakłada na instytucje obowiązane szereg obowiązków oraz daje narzędzia do ich dopełnienia. Banki mają obowiązek szczegółowego monitorowania transakcji przeprowadzanych za ich pośrednictwem, a po zaistnieniu przesłanek określonych w AML – zastosować środki bezpieczeństwa finansowego (art. 34 AML). W przypadku wykrycia podejrzananej transakcji, bank ma obowiązek zweryfikować tożsamość zlecającego i ustalić beneficjenta rzeczywistego transakcji. Wyniki przeprowadzonej analizy muszą zostać udostępnione podmiotom uprawnionym do kontroli instytucji obowiązanych

określonych w art. 130 AML. W przypadkach transakcji czy nawiązywania stosunków gospodarczych określonych jako „wysokiego ryzyka” banki stosują wzmożone środki bezpieczeństwa, które określa art. 44 AML.

W myśl przepisów AML banki sprawują istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa systemu finansowego. Zgodnie z Krajową Oceną Ryzyka z 2023 r., polski rynek bankowy jest jednym z największych w Unii Europejskiej (6. miejsce pod względem liczby klientów banków, 2. miejsce pod względem liczby banków na rynku). Jest to też najważniejszy sektor krajowego rynku finansowego. **Oznacza to, że na bankach spoczywa największa odpowiedzialność spośród krajowych podmiotów obowiązanych.** Ze względu na posiadane aktywa, liczbę kontrolowanych transakcji oraz obsługiwanych klientów, dane opracowane na potrzeby wewnętrznych środków zapobiegających praniu pieniędzy mają istotny wkład w Krajową Ocenę Ryzyka.

Ponieważ AML wprowadza dyrektywę unijną – uzasadnione jest stwierdzenie, że banki przejmują zadania od administracji nie tylko krajowej, ale de facto również partycypują w realizacji zadań o charakterze ponadnarodowym. Oddelegowanie nadzoru nad transakcjami do sektora bankowego jest też istotne ze względu na międzynarodowość banków. Pranie pieniędzy często polega na transferach międzynarodowych. Banki posiadające swoje oddziały w kilku krajach mogą łatwiej zidentyfikować podejrzanane transakcje i zablokować operacje do czasu ich wyjaśnienia.

¹⁵² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz.U. L 141 z dnia 5 czerwca 2015 r.

¹⁵³ Art. 2 ust. 1 AML.

¹⁵⁴ Art. 25 Ustawy...

2.11. Pobór podatku od odsetek kapitałowych

Podatek od zysków kapitałowych (tzw. „Podatek Belki”) wymieniony jest w przepisie art. 17 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁵⁵. Naliczany jest on między innymi od odsetek z rachunków oszczędnościowych. Bank wypłaca na konto oszczędnościowe klienta kwotę stanowią-

cą 81% właściwych odsetek, „automatycznie” (tj. bez konieczności podejmowania jakichkolwiek działań ze strony podatników oraz organów władzy publicznej) przekazując pozostałe 19% (Podatek Belki), zasilając w ten sposób budżet państwa.

2.12. Obligacje skarbowe

Jednym z istotnych przykładów zaangażowania sektora bankowego w realizację zadań publicznych jest powierzona przez Ministra Finansów rola niektórym bankom jako agentom emisji detalicznych obligacji skarbowych¹⁵⁶. Banki te, działając w imieniu Skarbu Państwa, realizują zadanie o charakterze publicznym, polegające na zapewnieniu dostępu do bezpiecznych instrumentów oszczędnościowych dla obywateli.

Przykładowo: zakres czynności wykonywanych przez PKO Bank Polski obejmuje:

- sprzedaż obligacji skarbowych oferowanych osobom fizycznym (w tym przez Internet i aplikację mobilną),
- prowadzenie rejestrów obligacji (rachunki rejestrowe),
- realizację wykupu obligacji po okresie zapadalności oraz wypłat odsetek,

- obsługę przedterminowego wykupu, zamiany obligacji i transferów,
- informowanie klientów o warunkach emisji i ryzyku inwestycyjnym.

PKO Bank Polski wykonuje te czynności na podstawie umowy zawartej z Ministrem Finansów, działając jako wyspecjalizowany podmiot pośredniczący między państwem a obywatelem. Zadanie to ma na celu nie tylko upowszechnianie oszczędzania wśród ludności, lecz także wsparcie finansowania potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa w sposób stabilny i przewidywalny.

Dzięki wykorzystaniu istniejącej infrastruktury bankowej i systemów informatycznych możliwe jest świadczenie tej usługi w sposób szeroko dostępny, zdalny i efektywny kosztowo. To przykład efektywnej prywatyzacji wykonania zadania publicznego w formule agencyjnej, przy zachowaniu nadzoru publicznego.

2.13. Działalność Banku Gospodarstwa Krajowego

Osobnej wzmianki wymaga specyficzny podmiot, jakim jest Bank Gospodarstwa Krajowego („BGK”).

Bank ten – powołany ustawą – ma wspierać Radę Ministrów w realizacji polityki gospodarczej¹⁵⁷. BGK to szczególny rodzaj podmiotu. Jednocześnie jest bankiem w rozumieniu Prawa bankowego i ma szczególne, określone w ustawie o BGK zadania. Przede wszystkim wspiera Radę Ministrów w realizacji polityki gospodarczej. Zarządza on środkami przeznaczanymi przez ministerstwa na konkretne cele.

Ponadto zadaniem BGK jest obsługa programów i funduszy Unii Europejskiej. Jest to też dedykowany bank do obsługi rachunków państwowych lub samorządowych osób prawnych przeznaczonych do realizacji zadań publicznych¹⁵⁸.

BGK obsługuje 24 fundusze i 20 programów dofinansowań. Docelowymi odbiorcami są zarówno klienci indywidualni jak i przedsiębiorcy czy organy samorządu terytorialnego. W zależności od klienta doce-

¹⁵⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 163 z późn. zm.

¹⁵⁶ <https://www.obligacjeskarbowe.pl/informator-obligacyjny/> [dostęp: 1 lipca 2025 r.].

¹⁵⁷ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, Dz. U. z 2025 r. poz. 503 z późn. zm.

¹⁵⁸ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 503 z późn. zm.), art. 3 ust. 1 pkt 3.

lowego BGK wypłaca środki bezpośrednio lub przez inne podmioty na podstawie osobnych umów.

Przykłady działania BGK:

a. Program Pierwsze Mieszkanie¹⁵⁹

Rządowy program dopłat do kredytów hipotecznych mający na celu poprawę warunków mieszkaniowych osób fizycznych.

Po zakwalifikowaniu do programu, jeden z banków współpracujących z BGK w ramach tego projektu udziela kredytu hipotecznego na określonych warunkach. Następnie BGK udziela dopłat do 120 pierwszych, terminowo spłaconych rat kredytu.

W ramach tego programu oferowane są także „konta mieszkaniowe”. Są to konta oszczędnościowe, prowadzone przez banki prywatne, które mają ułatwić zgromadzenie niezbędnych funduszy na zakup mieszkania/domu jednorodzinnego.

b. Program TERMO¹⁶⁰

Program skierowany do właścicieli i zarządców budynków oferujący dofinansowania do projektów remontowych i termomodernizacyjnych. BGK w ramach tego produktu oferuje 7 produktów przeznaczonych na konkretne cele:

- termomodernizacja budynków
- przedsięwzięcia remontowe budynków mieszkalnych
- montaż instalacji OZE
- wsparcie właścicieli budynków mieszkalnych dotkniętych skutkami powodzi

Wsparcie ze strony BGK wypłacane jest jako spłata części kredytu inwestycyjnego zaciągniętego w jednym z banków, który podpisał odpowiednią umowę z BGK, lub bezpośrednio jako grant.

c. Program Przedsiębiorcza Polska Wschodnia Turystyka

Program Ministerstwa Funduszy i Polityki regionalnej przeznaczony dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców sektora turystyki. Jego celem jest poprawa jakości usług sektora turystycznego w województwach Polski wschodniej (lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego). Fundusze wypłacane

są przedsiębiorcom, którzy złożyli wnioski do BGK przez wyłonionych w drodze przetargów pośredników

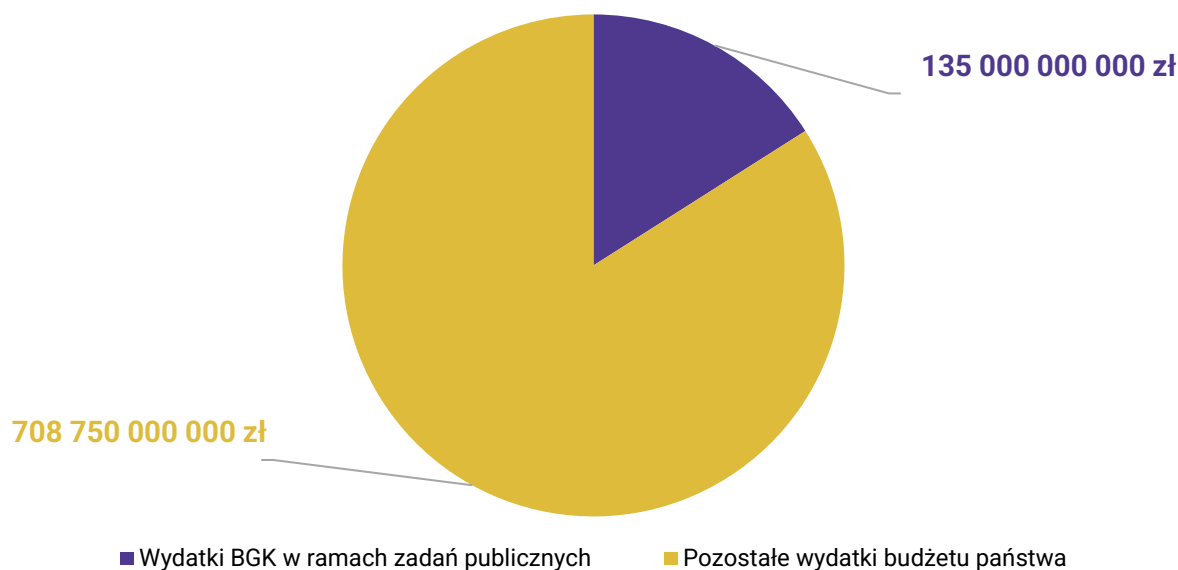
Bank Gospodarstwa Krajowego obsługuje także fundusze pochodzące z Krajowego Planu Odbudowy, Polskiego Ładu czy Fundusze Europejskie. W ich ramach oferowany jest szereg programów przeznaczonych zarówno dla samorządów terytorialnych jak i dla przedsiębiorców prywatnych.

Zgodnie z podziałem zaproponowanym przez Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszę: realizuje on dwie funkcje. Po pierwsze gospodaruje majątkiem publicznym – obsługując fundusze z budżetu państwa przeznaczone na konkretne cele przez właściwe ministerstwa oraz obsługując programy i fundusze międzynarodowe. Po drugie, BGK realizuje zadanie zarządzania rozwojem. Jednym z ustawowych zadań BGK jest wspieranie polskich przedsiębiorstw, w szczególności eksportujących towary i usługi za granicę. Oferowane przez bank wsparcie zachęca przedsiębiorców do rozwijania konkretnych gałęzi gospodarki. Stymulacja gospodarki odbywa się dwutorowo. Z jednej strony BGK samodzielnie inwestuje w konkretne projekty i lokuje środki publiczne na konkretne cele a z drugiej strony oferuje swoje produkty za pośrednictwem banków kredytujących, które zgodziły się na współpracę przy realizacji konkretnych programów. Zatem BGK stymuluje też sektor bankowy.

¹⁵⁹ <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/pierwsze-mieszkanie/>, [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

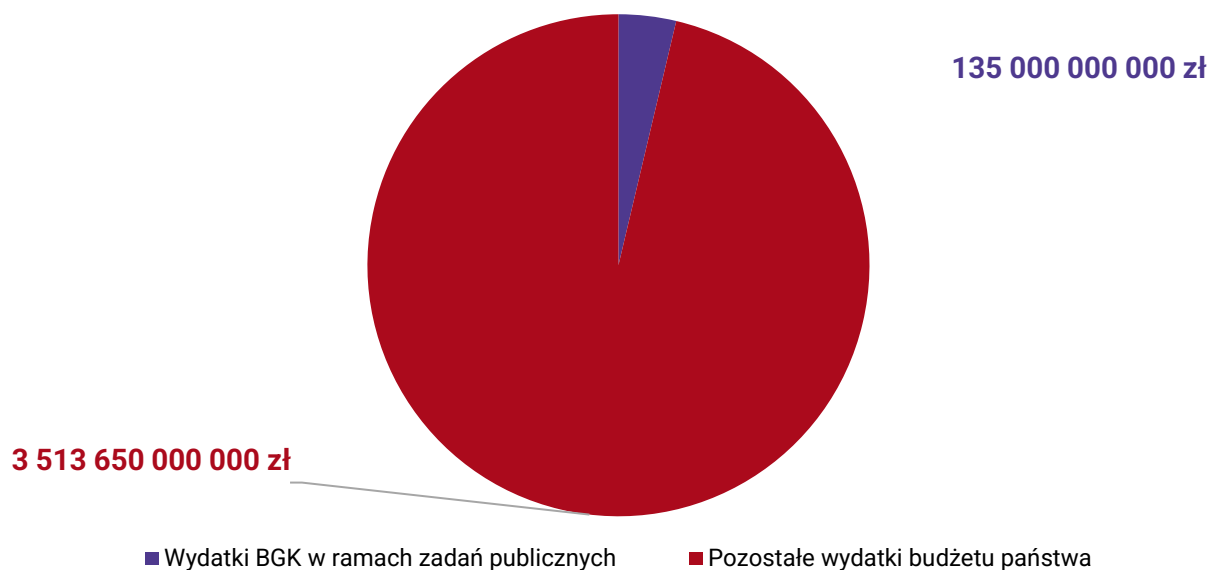
¹⁶⁰ <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-termo/>, [dostęp: 2 lipca 2025 r.].

Wykres 6. Koszty sfinansowanych przez BGK zadań publicznych w stosunku do całości wydatków budżetu państwa w 2024 r.



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Wykres 7. Koszty sfinansowanych przez BGK zadań publicznych w stosunku do całości PKB w 2024 r.



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

d. Fundusz Wsparcia Kredytobiorców

Mechanizm angażujący banki w działania publiczne, funkcjonujący w ramach BGK, utworzony ustawą z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy¹⁶¹. W ramach Funduszu Wsparcia Kredytobiorców („FWK”), kredytobiorca zobowiązany do spłaty rat kredytu znacznie obciążającego domowy budżet ma możliwości

uzyskania wsparcia udzielanego ze środków FWK w postaci:

- spłaty przez FWK w jego imieniu rat kredytu mieszkaniowego, nie dłużej jednak niż przez okres 40 miesięcy lub;
- możliwości zaciągnięcia zwrotnej pożyczki na pokrycie pozostałej po sprzedaży kredytowanej nieruchomości części zadłużenia w kwocie nieprzewyższającej 120 tys. zł.

¹⁶¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1385.

Koordynatorem działań FWK jest BGK, który przekazuje kredytobiorcom środki finansowe na pomoc w spłacie zobowiązania kredytowego (art. 5 ust. 1 ustawy). Co istotne, jedynym źródłem finansowania FWK są składki płacone przez polskie banki. Zgodnie z art. 16a ustawy „Na Fundusz składają się kwartalne wpłaty dokonywane przez kredytodawców”. Jak wynika z danych udostępnionych w ramach Raportu BGK pt. „Fundusz Wsparcia Kredytobiorców Informacja o wykorzystaniu środków według stanu na dzień 30 września 2024 r.”¹⁶²: łączna kwota wpłaconych składek do FWK według stanu na dzień 30 września 2024 r. wyniosła 1 998 723,94 tys. zł. Z kolei od początku istnienia FWK zawarto 18 249 umowy o udzieleniu wsparcia na łączną kwotę 1 175 311,07 tys. złotych.

W ramach FWK banki udzielały m.in. wsparcia kredytobiorcom dotkniętym klęską powodziową z 2024 r. Kredytobiorcy – powodzianie, którzy utracili, choćby czasowo, możliwość korzystania z kredytowanego domu jednorodzinnego, jego części lub lokalu

mieszkalnego lub których kredytowany dom jednorodzinny lub lokal mieszkalny, zostały uszkodzone lub zniszczone w trakcie powodzi, mogli ubiegać się o **bezzwrotne wsparcie z FWK**, które pokrywa **12 rat kredytu hipotecznego (kapitałowych i odsetkowych)** niezależnie od ich wysokości.

Działalność FWK pokazuje, że sektor bankowy partycypuje (w drodze ustawowego obowiązku) oraz angażuje się w realizację zadań o charakterze publicznym. Wskazać należy natomiast, że przejmowanie zadań publicznych przez banki jak np. finansowanie FWK, wiąże się z **ponoszeniem przez nie dodatkowych kosztów idących w mln zł [zob. szerzej Rozdział 6]**.

Jak podaje NIK: tylko w 2024 r. „ze środków funduszy obsługiwanych przez BGK sfinansowano zadania na kwotę ponad 135 mld zł, co odpowiadało ponad 16% wydatków budżetu państwa i blisko 3,7% produktu krajowego brutto”¹⁶³ [wyróżnienie własne].

2.14. Działalność banków w sferze edukacyjnej, dydaktycznej oraz podnoszenia świadomości społecznej

Banki – podejmując współpracę z organami władzy publicznej – prowadzą również szeroką i różnicowaną działalność w sferze edukacyjnej, dydaktycznej oraz podnoszenia świadomości społecznej. Nie tylko zresztą na polu ekonomiczno-finansowym, ale i cyberbezpieczeństwa, zdrowia, sportu itd.

Przykładem może być tu projekt edukacyjny „Bankowcy dla Edukacji Finansowej Dzieci i Młodzieży – BAKCYL”. Celem projektu jest podnoszenie poziomu wiedzy ekonomicznej, rozwijanie kompetencji z zakresu cyberbezpieczeństwa oraz kształtowanie postaw przedsiębiorczych wśród młodego pokolenia¹⁶⁴.

Inicjatywa ta, realizowana od 2013 roku w ramach programu „Bankowcy dla Edukacji”, wpisuje się w szerszy zakres zadań publicznych z obszaru edukacji finansowej i cyfrowej, określanych m.in. przez strategię edukacji finansowej społeczeństwa i polityki rozwoju kompetencji kluczowych. Projekt BAKCYL

działa w formule partnerstwa międzysektorowego, angażując:

- instytucje sektora bankowego (m.in. Bank Pekao, BNP Paribas, Santander Bank Polska, ING Bank Śląski),
- instytucje publiczne (np. Rada Edukacji Finansowej),
- samorządy terytorialne i placówki oświatowe,
- organizacje pozarządowe i środowiska akademickie.

Szczególnym elementem projektu jest rozwój wolontariatu kompetencji – pracownicy banków prowadzą lekcje w szkołach jako eksperci-praktycy, przyczyniając się do wypełniania zadań edukacyjnych państwa. Projekt otrzymał wyróżnienie Rady Edukacji Finansowej za realny wpływ na rozwój kompetencji finansowych społeczeństwa.

162 https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Informacje/FWK_Informacja_o_realizacji_planu_finansowego_III_Kwartal_2024.pdf [dostęp: 20 sierpnia 2025 r.].

163 Analiza wykonania budżetu państwa u założeń polityki pieniężnej w 2024 r. Tom I, Nr ewid. 60/2025/P/25/001/KBF Nr ewid. 61/2025/P/25/002/KBF Nr ewid. 62/2025/P/24/011/KBF <https://www.nik.gov.pl/plik/id,31005,vp,34089.pdf> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

164 <https://bakcyl.wib.org.pl/> [dostęp: 9 lipca 2025 r.].

2.15. Finansowe zaangażowanie banków w rozwój państwa i gospodarki

Banki stanowią istotny element systemu finansowego państwa. Ich rola zauważalna jest coraz częściej nie tylko w sektorze prywatnym, ale również w sferze realizacji zadań publicznych, często świadczonych nieodpłatnie bądź generujących jedynie pośrednie korzyści ekonomiczne.

Obecnie banki coraz częściej przejmują na siebie zadania administracji publicznej, świadcząc bezpłatnie usługi o dużej wartości społecznej i ekonomicznej. To z kolei pokazuje, że banki są istotnym „partnerem” państwa w realizacji zadań publicznych, a ich wkład zarówno materialny (finansowy) jak i niematerialny, ma kluczowe znaczenie dla stabilności finansowej i rozwoju społeczno-gospodarczego państwa.

Przykłady finansowego zaangażowania banków:

a. Zasilanie budżetu państwa

Tylko w 2024 r. płatnicy podatku bankowego zadeklarowali łącznie około 6,5 mld zł wpłat, z czego same banki odpowiadały za blisko 88% tej kwoty (czyli około 5,8 mld zł).

Dodatkowo jak wynika z danych udostępnionych przez ZBP, banki zapłaciły ok. 13 mld zł podatku dochodowego, co czyni je największymi płatnikami tego podatku w kraju¹⁶⁵, ponadto: niemal 6 mld zł tytułu podatku bankowego oraz odprowadziły ponad 3,5 mld zł dywidend do Skarbu Państwa. Dość powiedzieć, że wśród podmiotów dostarczających najwyższych dochodów z tytułu dywidend w 2024 r. – obok takich potęg gospodarczych, jak np. spółki PKN Orlen S.A. (dywidenda w kwocie 1.682.896 tys. zł), czy Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. (dywidenda w kwocie 896.870 tys. zł) – znalazł się PKO Bank Polski S.A. z dywidendą w kwocie 996.693 tys. zł¹⁶⁶.

Mając na uwadze fakt, że dochody budżetu państwa w 2024 r. oszacowane zostały na około 623,4 mld zł¹⁶⁷, zgodnie z pierwotnymi przewidywaniami ok. 3% (ok. 18,8 mld zł) miało wpłynąć do budżetu państwa de facto ze strony banków. Tymczasem w ubiegłym

roku sektor bankowy zasiłił budżet Państwa kwotą ponad 24,16 mld zł w formie podatków i innych danin publicznych, z czego same wpływy z podatku CIT wyniosły 13,42 mld zł (co oznacza, że – ujmując rzecz obrazowo – co czwarta złotówka z tytułu tego podatku w budżecie pochodziła właśnie z sektora bankowego), natomiast z tytułu podatku bankowego w części płaconej przez banki, do budżetu wpłynęło kolejne 5,8 mld zł, a dobry wynik finansowy sektora za 2024 r. umożliwił wypłatę dywidendy dla Skarbu Państwa w wysokości 3,5 mld zł¹⁶⁸.

Jak słusznie zauważono w komentarzu dla portalu Money.pl:

„ (...) wypracowane przez banki zyski w dużej mierze zasilają budżet państwa – nie tylko w formie danin, ale również dlatego, że za ponad połowę aktywów sektora bankowego odpowiadają instytucje kontrolowane przez Skarb Państw”¹⁶⁹ [wyróżnienie własne].

165 <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/zyski-bankow-bija-rekordy-co-ma-z-tego-panstwo/4qgz3qe> [dostęp: 21 sierpnia 2025 r.].

166 Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. Omówienie*, Warszawa 2025, s. 78.

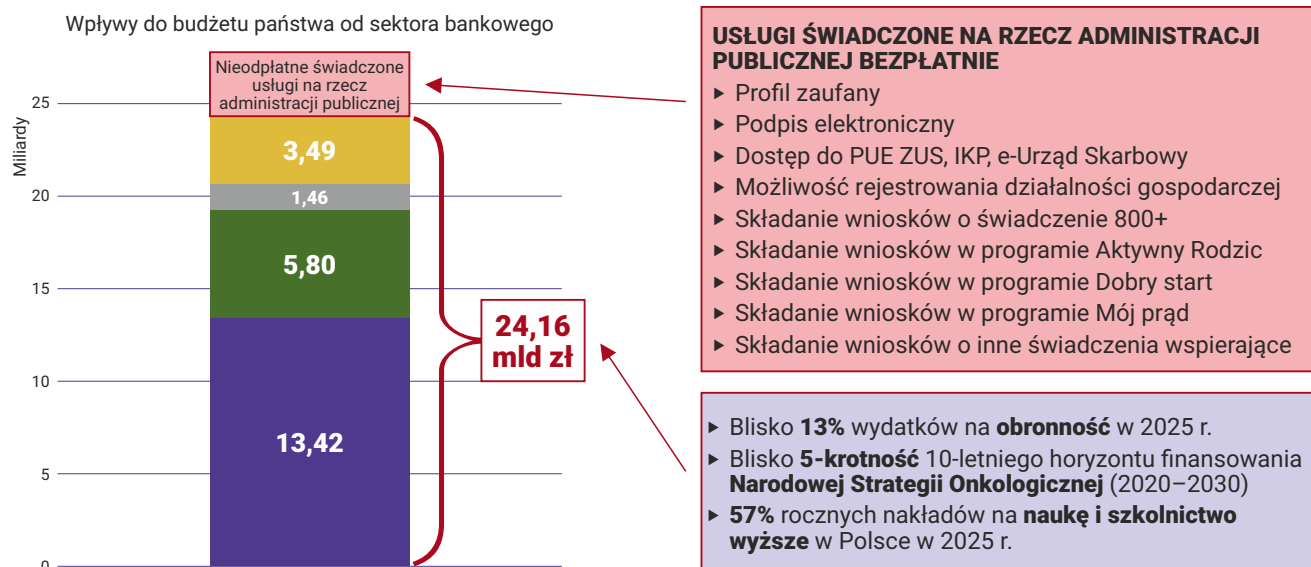
167 <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunek-2024> [dostęp: 21 sierpnia 2025 r.].

168 <https://www.zbp.pl/aktualnosci/wydarzenia/podatki-marze-i-kredyty> [dostęp: 20 sierpnia 2025 r.].

169 <https://www.money.pl/banki/polityczny-spor-o-banki-koalicja-nie-mowi-jednym-glosem-mamy-stanowisko-mf-7166614973487776a.html> [dostęp: 21 sierpnia 2025 r.].

Wykres 8. Polski sektor bankowy pod presją. 30 minut o regulacjach i gospodarce., Konferencja Prasowa Forum Bankowe, Warszawa 28 marca 2025 r.¹⁷⁰

Co 4 zł z CIT płaconego w Polsce pochodzi od banków. Do budżetu państwa ze strony banków trafiło **24,16 mld zł + nieodpłatnie świadczone usługi na rzecz administracji publicznej!!!**



Źródło: opracowanie własne, na podstawie prezentacji Związku Banków Polskich.

b. Wykup obligacji Skarbu Państwa

Sektor bankowy wspiera również krajową gospodarkę poprzez zakup obligacji Skarbu Państwa. Aktualnie zaangażowanie banków w obligacje skarbowe jest relatywnie jednym z największych w Unii Europejskiej¹⁷¹.

Jak słusznie zauważa Marta Penczar:

„Od 2016 roku sektor bankowy stał się głównym inwestorem na rynku obligacji skarbowych, przy malejącej roli inwestorów zagranicznych. (...) Na koniec stycznia 2025 roku banki posiadały portfel obligacji rządowych i gwarantowanych przez Skarb Państwa na poziomie 622 mld zł, a więc 1,5 raza większy niż łączny wolumen zadłużenia z tytułu kredytów w sektorze przedsiębiorstw (392 mld zł).”¹⁷².

Z kolei, jak podaje portal informacyjny „Business Insider”, „Wartość papierów skarbowych i gwarantowanych przez Skarb Państwa **w aktywach polskich banków jest bardzo wysoki, bliski rekordów**”¹⁷³ [wyróżnienie własne]; [zob. grafikę poniżej]. Tylko na koniec czerwca 2024 r. wartość księgowa obligacji skarbowych i gwarantowanych przez Skarb Państwa na koniec czerwca 2024 r. wyniosła 573 mld zł. Z kolei pod koniec 2024 r. wartość wszystkich instrumentów dłużnych (z czego zdecydowaną większość stanowiły obligacje skarbowe oraz bony NBP) sięgała rzędu 1 bln 142 mln zł.

¹⁷⁰ https://www.zbp.pl/getmedia/3fb10698-01f7-4419-9104-a9340f28c10a/2025-03-26_FORUM-BANKOWE_V5?_gl=1*1yolaw0*_up*MQ..*_ga*NzA3OTI3NDYyLjE3NTY1Nzk5NTg.*_ga_VLYTTWXB1S*cZ3NTY1Nzk5NTck-bzEkZzAkdDE3NTY1Nzk5NTckajYwJGwwJGgw [dostęp: 21 sierpnia 2025 r.].

¹⁷¹ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Banki-nakupowaly-obligacji-Wciaz-jednak-maja-pieniadze-na-kredyty-8986678.html> [dostęp: 21 sierpnia 2025 r.].

¹⁷² M. Penczar, Stymulowanie akcji kredytowej banków – narzędzia, ryzyka i perspektywy. Opinie i ekspertyzy OE–515. Biuro Analiz i Petycji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2025 r. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/7354/plik/oe-515.pdf> [dostęp: 21 sierpnia 2025 r.].

¹⁷³ <https://businessinsider.com.pl/finanse/banki-wyciagnely-wniosek-powiazanie-z-panstwem-wciaz-jest-duze-ale-jest-bezpieczniej/nv2yv7z/> [dostęp: 21 sierpnia 2025 r.].

Wykres 9. Obligacje skarbowe i gwarantowane przez SP w aktywach sektora bankowego



Źródło: Business Insider - Maciej Rudke, NBP¹⁷⁴.

Powyższe zaangażowanie banków w zakup obligacji Skarbu Państwa ma więc niebagatelne znaczenie dla utrzymania płynności finansowej krajowej gospodarki. Przysłowiowy „wykup” długu publicznego sprawia, że państwo może realizować swoje potrzeby na rynku krajowym.

c. Sektor bankowy wspiera zadania publiczne i programy antykrzysowe, w tym kredyty preferencyjne

Sektor Bankowy odgrywa także istotną rolę we wsparciu programów publicznych i antykrzysowych. Jak wynika z „Raportu Zrównoważonego Rozwoju Banku Gospodarstwa Krajowego 2020”:

„Bank Gospodarstwa Krajowego jako państwowy bank rozwoju, **wspiera zadania publiczne realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)** (...) Zgodnie ze swoją misją BGK angażuje się przede wszystkim w przedsięwzięcia, które pozwalają rozwiązać istotny problem społeczny, a jednocześnie trudno jest samorządom pozyskać na nie środki finansowe. Przykładem takiego zaangażowania banku jest finansowanie projektów PPP **realizowanych w sektorach ochrony zdrowia, gospodarki odpadami, infrastruktury drogowej i w innych ważnych obszarach działalności samorządów**”¹⁷⁵ [wyróżnienie własne].

Według danych statystycznych, na koniec 2020 r. BGK w ramach współpracy z sektorem samorządowym w zakresie inwestycji komunalnych, zaangażował łącznie 18 mld zł:

„BGK bierze aktywny udział w postępowaniach przetargowych na udzielenie kredytów dla JST oraz w konkursach na organizację i objęcie emisji obligacji komunalnych. W ten sposób przyczynia się do stabilizacji rynku: zapewnia zarówno dostęp do poszukiwanego przez JST finansowania, jak i akceptowalny dla samorządów poziom cen (...). **O skali oddziaływania stabilizacyjnego i wspierającego finansowanie JST niech świadczy fakt, że w 2020 r. w ramach rynku o wartości około 10 mld zł BGK monitorował przetargi opiewające na łączną kwotę około 6,7 mld zł, z kolei udział wygranych przez niego transakcji wyniósł 2,4 mld zł (ok. 25% rynku). Ponadto bank zawarł umowy na emisję obligacji komunalnych na łączną kwotę ponad 900 mln zł.**”¹⁷⁶ [wyróżnienie własne].

Innym, istotnym rodzajem wsparcia zadań publicznych jest udzielanie kredytów preferencyjnych. Tytułem przykładu, niektóre banki m.in. w ramach współpracy z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oferują kredyty preferencyjne dla rolników. Są one przeznaczone na inwestycje w roz-

¹⁷⁴ Ibidem.

¹⁷⁵ https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Raporty-CSR/Raport_Zrownowazonego_Rozwoju-BGK-2020_PL.pdf, s. 64 [dostęp: 21 sierpnia 2025 r.].

¹⁷⁶ Ibidem, s. 65.

wój gospodarstw, zakup maszyn lub gruntów rolnych oraz odbudowę po klęskach żywiołowych. Obecnie są to: Bank Polskiej Spółdzielczości S.A. SGB-Bank S.A., Krakowski Bank Spółdzielczy, Bank BGŻ BNP Paribas S.A., Santander Bank Polska S.A., Bank Pekao S.A. oraz Bank Ochrony Środowiska S.A.¹⁷⁷.

Banki wspierają także programy antykryzysowe.

Jak podaje Polski Fundusz Rozwoju (PFR) – w dobie Pandemii Covid-19:

„17 banków komercyjnych oraz większość banków spółdzielczych wdrożyło system, który pozwoli na przyjmowanie wniosków od mikro, małych i średnich firm zatrudniających od 1 do 249 pracowników o udzielenie subwencji w ramach Tarczy Finansowej PFR”¹⁷⁸.

Dzięki współpracy banków, PFR, Krajowej Izby Rozliczeniowej i instytucji finansowych w tamtym okresie, **program pomocowy pt. „Tarcza Finansowa PFR” (o łącznej wartości 100 mld zł) pomógł wielu pol-**

skim przedsiębiorcom dotkniętym pandemią koronawirusa uzyskać konkretne wsparcie finansową, które pozwoliło im na utrzymanie płynności finansowej i bieżące regulowanie zobowiązań, w tym wynagrodzeń dla pracowników¹⁷⁹.

Innym z kolei przykładem, zaangażowania banków w działania kryzysowe było m.in. wsparcie udzielone przez banki w ramach FWK, kredytobiorcom dotkniętym klęskami powodziowymi w 2024 r.

Z kolei w ramach Funduszu Wsparcia Przedsiębiorstw Dotkniętych Powodzią, BKG przeznaczył kwotę 225 mln zł na wsparcie przedsiębiorców, którzy zostali poszkodowani przez powódź z września 2024 r.¹⁸⁰. Ponadto **wiele banków oddolnie, z własnej inicjatywy wprowadziło instrumenty służące powodzianom oraz innym ofiarom doświadczonym tą klęską żywiołową, w tym moratoria kredytowe, umożliwiając zawieszenie spłaty rat kredytów hipotecznych, gotówkowych oraz firmowych na okres trzech miesięcy, bez żadnych dodatkowych opłat itd.**¹⁸¹.

2.16. Informatyzacja administracji skarbowej

Choć systemy informatyczne administracji skarbowej, budowane w Polsce już od lat 90-tych poprzedniego stulecia¹⁸², rozwijane są formalnie niezależnie od systemów bankowych – ich wdrażanie wymagało ścisłej integracji z bankami (m.in. poprzez korzystanie z informacji o transakcjach bankowych oraz wpłatach podatków, które są wykonywane na rachunki bankowe: tzw. mikrorachunki podatkowe, czyli indywidualne rachunki podatkowe, na które podatnicy wpłacają środki w związku z zobowiązaniami fiskalnymi PIT, CIT i VAT) i udoskonalanie przebiega w oparciu o współpracę, wymianę doświadczeń

oraz utrzymywaną debatę w drodze spotkań ekspertów i decydentów, pracę grup roboczych, konferencji, wspólnych platform eksperckich, nieformalne konsultacje, a nawet angażowanie tych samych zewnętrznych wykonawców (firm technologicznych) oraz migrujące zasoby ludzkie (kadry przechodzące z sektora bankowego do sfery publicznej oraz w drugim kierunku).

Dobrym przykładem jest tutaj system POLTAX, który powstawał od początku lat 90. na zlecenie Ministerstwa Finansów, a głównymi wykonawcami były:

177 <https://www.gov.pl/web/arimr/kredyty-preferencyjne4> [dostęp: 21 sierpnia 2025 r.].

178 <https://pfr.pl/arttykul/pfr-i-banki-uruchomia-obslugę-wnioskow-o-subwencje-w-ramach-tarczy-finansowej-pfr> [dostęp: 21 sierpnia 2025 r.].

179 *Ibidem*.

180 <https://www.bkg.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-wsparcia-przedsiębiorstw-dotkniętych-powodzią/> [dostęp: 21 sierpnia 2025 r.].

181 J. Redzik, *Ucierpiełeś w powodzi? Rząd spłaci raty Twojego kredytu, ale to nie jedyna pomoc, na jaką mogą liczyć osoby poszkodowane!*, <https://www.bankier.pl/smart/pomoc-dla-powodzien-na-jakie-wsparcie-mozesz-liczyc>, [dostęp: 20 sierpnia 2025 r.].

182 *Przyspieszenie informatyzacji resortu w 2016 r.*, https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/M1vU/content/przyspieszenie-informatyzacji-resortu-w2016--r?redirect=https%3A%2F%2Fmf-arch2.mf.gov.pl%2Fweb%2Fbip%2Fministerstwo-finansow%2Fwiadomosci%2Faktualnosci%3Fp_id%3D101_INSTANCE_M1vU%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1%26p_r_p_564233524_tag%3Depodatki%26_101_INSTANCE_M1vU_changeViewTo%3Dabstracts#p_p_id_101_INSTANCE_M1vU [dostęp: 15 grudnia 2025 r.].

Centrum Informatyki Resortu Finansów oraz polskie firmy IT (m.in. Prokom, Softbank, później Asseco)¹⁸³. Choć banki nie były partnerem instytucjonalnym projektu – powszechne jest przekonanie o silnym, choć pośrednim, wpływie doświadczeń i praktyk bankowych, poprzez m.in.:

- a) kadry (w latach 90-tych czołowi specjaliści od dużych systemów transakcyjnych pracowali w bankach (ZORBA, Centralny Rejestr Rachunków, systemy clearingowe; spora grupa architektów, analityków i programistów przechodziła z banków do firm IT, które realizowały POLTAX);
- b) wzorce technologiczne (POLTAX był projektowany podobnie do systemów bankowych: centralna baza danych, silna normalizacja, dzienniki zda-

rzeń, myślenie „księgowe” – saldo, zobowiązanie, wpłata, korekta);

model działania (bankowość była wówczas jedynym sektorem w Polsce, który: obsługiwał miliony rekordów, działał 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu, miał doświadczenie w bezpieczeństwie danych).

Innymi słowy: niezależnie od „formalnego powiązania” (integracji, służącej wymianie danych, przelewu środków finansowych itp.) pomiędzy systemem administracji skarbowej oraz bankowym – ewidentne są również „wpływy pośrednie” w postaci wymiany doświadczeń, korzystania ze wspólnego dorobku intelektualnego, współorganizacji wydarzeń, wsparcia eksperckiego.

2.17. System e-zdrowie (P1)

System P1, znany również jako „platforma e-Zdrowie”, stanowi centralny element informatycznej infrastruktury ochrony zdrowia w Polsce. Jego kluczowym komponentem jest usługa e-recepty, a także e-skierowanie, Internetowe Konto Pacjenta (IKP) oraz mechanizmy wymiany danych pomiędzy placówkami medycznymi, aptekami i Narodowym Funduszem Zdrowia.

Projektowanie, rozwój oraz wdrożenie systemu P1 były realizowane przez administrację publiczną – pierwotnie przez Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CSIOZ), a obecnie przez Centrum e-Zdrowia (CeZ)¹⁸⁴, działające pod nadzorem Ministra Zdrowia. System ten od początku był pomyślany jako publiczna platforma informatyczna, służąca realizacji zadań państwa w obszarze ochrony zdrowia, a nie jako rozwiązanie komercyjne.

„System e-zdrowie (P1) stanowi podstawę cyfrowego ekosystemu usług medycznych. Gromadzi w jednym miejscu dane o przebiegu naszego leczenia, jak np. e-recepty, e-skierowania czy historię wizyt, do których pacjent ma wygodny i łatwy dostęp na swoim Internetowym Koncie Pacjenta. System e-zdrowie (P1) umożliwia gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie zasobów cyfrowych o zdarzeniach

medycznych pacjentów oraz indeksów elektronicznej dokumentacji medycznej (EDM). System obejmuje zasięgiem wszystkie podmioty medyczne, niezależnie od źródła finansowania udzielanych w nich świadczeń.

System e-zdrowie (P1) tworzą cyfrowe usługi (e-recepta, e-skierowanie, EDM, ZM, e-rejestracja), aplikacje (Internetowe Konto Pacjenta, mojelKP, gabinet.gov.pl) oraz rozwiązania usprawniające procesy planowania i realizacji świadczeń ochrony zdrowia. Wspierają one codzienną pracę podmiotów leczniczych, pracowników medycznych i administracji publicznej odpowiedzialnej za funkcjonowanie sektora ochrony zdrowia w Polsce. Pacjentom dostarczają cyfrowe narzędzia ułatwiające zarządzanie zdrowiem swoim oraz bliskich¹⁸⁵.

Choć banki nie uczestniczyły w projektowaniu architektury systemu P1, ani w tworzeniu jego podstawowych funkcjonalności, takich jak wystawianie e-recept, obsługa dokumentacji medycznej czy integracja z systemami aptecznymi i NFZ – zostały z nim powiązane na późniejszym etapie rozwoju systemu, a ich działalność miała charakter uzupełniający. Była ona związana przede wszystkim z obszarem identyfikacji i uwierzytelniania użytkowników, czyli potwier-

¹⁸³ Na ten temat m.in.: Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wprowadzania i funkcjonowania systemów informatycznych w jednostkach resortu finansów*, Nr kontroli: KBF-41017/2002, Nr ewid. 13/2003/P/02/015/KBF, Warszawa 2003.

¹⁸⁴ Strategia Centrum e-Zdrowia na lata 2023-2027, styczeń 2023, https://cez.gov.pl/sites/default/files/paragraph_attachments.field_attachments/2023-01/strategia_centrum_e-zdrowia.pdf [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

¹⁸⁵ System e-zdrowie (P1), <https://ezdrowie.gov.pl/portal/home/systemy-it/system-e-zdrowie-p1> [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

dzania tożsamości pacjentów korzystających z Internetowego Konta Pacjenta.

Wiceminister zdrowia zapowiadał współpracę sektora bankowego z systemem ochrony zdrowia w 2018 r.:

„Janusz Cieszyński, wiceminister zdrowia zapowiada, że dzięki temu pacjent z konta bankowego będzie mógł łatwo przejść na IKP. – Dzięki temu rozwiązaniu dostęp jednym kliknięciem do Internetowego Konta Pacjenta będzie mogło uzyskać ponad 10 mln użytkowników bankowości elektronicznej. Już jesienią zapraszamy Klientów@PKOBP@AliorBankSA@BankPekaoSA i innych banków – napisał na Twitterze Cieszyński.

Wiceminister zdrowia wyjaśnia, że uruchomienie tzw. Krajowego Węzła pozwoli nawiązać współpracę z bankami. Dzięki temu 10 mln klientów bankowości będzie mogło z konta bankowego wejść na konto pacjenta. – Nasz resort będzie gotowy do tej operacji w połowie października, ale pytanie, czy bankom uda się to zrobić. Jeszcze też ustawa o krajowym węźle musi wejść w życie – mówi Cieszyński¹⁸⁶.

W 2023 r. na portalu <https://ezdrowie.gov.pl/poinformowano> o zmianie sposobu logowania w systemie SEZOZ:

„Informujemy, że już od 12.12.2023 nastąpi zmiana sposobu logowania do systemu SEZOZ. Logowanie będzie możliwe wyłącznie za pomocą systemu login.gov.pl.

Logowanie przez system login.gov.pl możliwe jest na trzy sposoby:

- przez profil zaufany,
- za pomocą mojeID, czyli poprzez konto bankowe w jednym z wybranych banków (iPKO lub Inteligo w PKO BP, Pekao SA, BOŚ, BNP Paribas, VeloBank, Crédit Agricole, mBank, Bank Millennium, Bank Spółdzielczy w Brodnicy, Kasa Stefczyka lub banki spółdzielcze z Grupy PBS),
- poprzez e-dowód (dowód z warstwą elektroniczną).

To ostatnia chwila, żeby upewnić się, że od 12 grudnia będą mogli Państwo dalej

bez przeszkód logować się do systemu i z niego korzystać¹⁸⁷.

W praktyce rola banków w kontekście systemu P1 sprowadza się do umożliwienia pacjentom logowania się do Internetowego Konta Pacjenta za pośrednictwem bankowości elektronicznej. Proces ten polega na tym, że użytkownik wybiera opcję logowania przez bank, zostaje przekierowany do swojego banku, gdzie następuje potwierdzenie jego tożsamości, a następnie system P1 otrzymuje jedynie informację o pozytywnym uwierzytelnieniu. **Bank nie uzyskuje dostępu do danych medycznych pacjenta, a system P1 nie otrzymuje żadnych informacji o rachunkach, transakcjach czy innych danych finansowych.** Przekazywana jest wyłącznie informacja identyfikacyjna niezbędna do potwierdzenia, że dana osoba jest uprawniona do dostępu do swojego konta.

Takie rozwiązanie znacząco ułatwiło korzystanie z usług e-zdrowia, w szczególności dla osób, które nie posiadały Profilu Zaufanego lub nie chciały go zakładać. Banki, obsługujące miliony klientów korzystających na co dzień z bankowości elektronicznej, stały się wygodnym i powszechnie akceptowanym kanałem dostępu do usług publicznych. W efekcie przyczyniło się to do szybszej popularyzacji Internetowego Konta Pacjenta oraz pośrednio do sprawniejszego wdrożenia e-recepty jako standardu w systemie ochrony zdrowia.

Należy jednocześnie podkreślić, że banki nie uczestniczą w procesach medycznych realizowanych w ramach systemu P1. Nie mają wpływu na wystawianie recept, realizację świadczeń, przekazywanie danych pomiędzy lekarzami a aptekami ani na rozliczenia z NFZ. Ich rola kończy się na etapie uwierzytelnienia użytkownika i ma charakter techniczny oraz organizacyjny, a nie merytoryczny.

Dzięki włączeniu banków system P1 mógł szybciej osiągnąć masową dostępność, zachowując jednocześnie wysoki poziom bezpieczeństwa i ochrony danych osobowych pacjentów.

186 A. Pochręst-Motyczyńska, <https://www.prawo.pl/zdrowie/z-konta-w-banku-przejdiesz-do-e-zdrowia>, 199.html [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

187 <https://ezdrowie.gov.pl/portal/arttykul/zmiana-sposobu-logowania-w-systemie-sezoz-od-12-grudnia> [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

2.18. Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju

Sektor bankowy odegrał kluczową rolę w funkcjonowaniu tzw. „tarcz finansowych” – czyli programów pomocowych realizowanych w trudnym okresie zamrożenia gospodarki w związku z przeciwdziałaniem i zapobieganiem pandemii koronawirusa COVID-19 – realizowanych przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR) przy technologicznym wsparciu Krajowej Izby Rozliczeniowej (KIR). Celem programu była ochrona rynku pracy i zapewnienie firmom płynności finansowej w okresie poważnych zakłóceń w gospodarce¹⁸⁸.

„Celem programu była ochrona rynku pracy i zapewnienie firmom płynności finansowej w okresie poważnych zakłóceń w gospodarce. Jego rezultatem było przekazanie wsparcia finansowego do 348 tys. mikrofirm w kwocie 18,9 mld zł. Małe i średnie firmy otrzymały zaś łącznie prawie 42 mld zł częściowo bezzwrotnych subwencji finansowych”¹⁸⁹.

Banki komercyjne i spółdzielcze stały się podstawowym kanałem dystrybucji środków pomocowych do przedsiębiorstw-beneficjentów, pełniąc funkcję pośrednika operacyjnego, weryfikacyjnego oraz komunikacyjnego pomiędzy administracją publiczną a beneficjentami programu. **Dzięki wykorzystaniu istniejącej infrastruktury bankowości elektronicznej możliwe było szybkie i masowe uruchomienie systemu dotacyjno-pożyczkowego w warunkach kryzysowych wywołanych pandemią COVID-19.**

Kluczowym elementem systemu była integracja banków z platformą PFR za pośrednictwem KIR, która odpowiadała za warstwę technologiczną, w tym wymianę danych, standaryzację komunikatów oraz zapewnienie bezpieczeństwa transakcji. Banki udostępniły przedsiębiorcom możliwość składania wniosków o subwencje finansowe bezpośrednio w systemach bankowości elektronicznej, co znacząco obniżyło barierę dostępu do wsparcia. Proces ten ograniczał konieczność fizycznego kontaktu z instytucjami publicznymi, a jednocześnie wykorzystywał znane klientom kanały cyfrowe.

Na oficjalnej stronie PFR informował:

„Wszystkie 18 banków komercyjnych oraz większość banków spółdzielczych, które uczestniczyły w programie Tarcza Finansowa PFR 1.0

w kwietniu 2020 r. zadeklarowało udział w Tarczy Finansowej PFR 2.0. Oznacza to, że będą przyjmować za pośrednictwem swoich systemów bankowości elektronicznej wnioski o subwencje finansowe oferowane przez Polski Fundusz Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm z prawie 40 branż, które musiały ograniczyć lub zawiesić działalność w związku z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19. (...)

W kwietniu br. dzięki współpracy banków, PFR, Krajowej Izby Rozliczeniowej i instytucji finansowych w bardzo krótkim czasie powstał system, który pozwolił uzyskać firmom konkretną pomoc finansową na podstawie formularza wypełnianego poprzez bankowość elektroniczną. Skorzystało z niej 347 tys. przedsiębiorstw, a wypłacone wsparcie wyniosło 60,8 mld zł. Pieniądze były przelewane na konta przedsiębiorców szybko i sprawnie, najczęściej w ciągu 2 dni. Ten sam system zostanie wykorzystany w Tarczy 2.0. Tym razem pomoc trafi do przedsiębiorstw prowadzących działalność w wybranych branżach, identyfikowanych na podstawie Polskiej Klasyfikacji Działalności.

O subwencję będą mogły starać się firmy, które w okresie kwiecień-grudzień 2020 r. lub październik-grudzień 2020 r. odnotowały spadek obrotów o min. 30% w stosunku do analogicznego okresu w roku 2019. Przy spełnieniu określonych warunków subwencja z Tarczy Finansowej 2.0 może zostać umorzona w całości. Program jest również przeznaczony dla firm, które otrzymały subwencję z Tarczy 1.0. (...)

Gotowość do uczestnictwa w dystrybucji środków z Tarczy Finansowej 2.0 dla mikro, małych i średnich firm potwierdziły następujące banki:

- Alior Bank
- Bank BPS oraz zrzeszone i współpracujące Banki Spółdzielcze
- Bank Millennium
- Bank Pekao S.A.
- Bank Pocztowy
- BNP Paribas Bank Polska

¹⁸⁸ <https://pfr.pl/program/tarcza-finansowa-dla-firm>, [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

¹⁸⁹ <https://pfr.pl/program/tarcza-finansowa-dla-firm>, [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

- BOŚ Bank
- Citi Handlowy
- Credit Agricole
- Getin Noble Bank
- Idea Bank
- ING Bank Śląski
- Inteligo
- mBank
- Nest Bank
- PKO Bank Polski
- Santander Bank Polska
- SGB-Bank S.A. oraz Banki Spółdzielcze SGB i współpracujące Banki Spółdzielcze.

(...) Wnioski o finansowanie będą mogli złożyć przedstawiciele firm, które są klientami danego banku. Nie musi to być jednak ten sam bank, w którym przedsiębiorca ewentualnie wnioskował o subwencję z Tarczy Finansowej PFR 1.0.

Wniosek oparty będzie na oświadczeniach przedsiębiorcy, a jego weryfikację przeprowadzi automatycznie PFR na podstawie danych m.in. z banków (identyfikacja, w tym numer NIP), ZUS (zatrudnienie) i Ministerstwa Finansów (m.in. przychód ze sprzedaży za poprzedni rok obrotowy dla MŚP). Firmy, które złożą wniosek lub otrzymają subwencję w ramach Tarczy Finansowej PFR, nie ponoszą z tego tytułu kosztów np. za przyjęcie lub rozpatrzenie wniosku¹⁹⁰.

Rola banków nie ograniczała się wyłącznie do funkcji dystrybucyjnej. Instytucje finansowe uczestniczyły również w procesie wstępnej weryfikacji danych przedsiębiorstw, w szczególności w zakresie tożsamości klienta, statusu rachunku bankowego, a także zgodności podstawowych informacji finansowych. Dane te, przekazywane do PFR za pośrednictwem KIR, były następnie wykorzystywane do automatycznego podejmowania decyzji o przyznaniu subwencji. Takie rozwiązanie pozwoliło na znaczące skrócenie czasu rozpatrywania wniosków – w wielu przypadkach środki trafiały na rachunki przedsiębiorców w ciągu kilkudziesięciu godzin od złożenia wniosku.

Przykładem efektywności tego modelu była realizacja Tarczy Finansowej PFR 1.0 i 2.0, w ramach których wsparcie otrzymało ponad 300 tys. firm, a łączna wartość wypłaconych subwencji przekroczyła 70 mld zł. **Banki obsługiwały miliony wniosków i zapytań klientów, zapewniając jednocześnie ciągłość działania swoich systemów w okresie zwiększonego obciążenia operacyjnego. Istotnym elementem była także rola banków w procesie informowania przedsiębiorców o zasadach programu, warunkach umorzenia subwencji oraz obowiązkach sprawozdawczych.**

W kolejnych etapach programu sektor bankowy uczestniczył również w procesie rozliczania i umarzania subwencji, udostępniając narzędzia do składania oświadczeń i przekazywania danych finansowych niezbędnych do oceny spełnienia warunków pomocy. W ten sposób banki stały się integralną częścią całego cyklu życia wsparcia – od wniosku, przez wypłatę, aż po rozliczenie środków publicznych.

Doświadczenia związane z realizacją tarczy finansowej potwierdziły, że sektor bankowy, we współpracy z instytucjami takimi jak KIR i PFR, może skutecznie pełnić rolę operacyjnego filaru państwowych programów pomocowych. Model ten pokazał potencjał wykorzystania infrastruktury finansowej do realizacji polityk publicznych w sposób szybki, skalowalny i bezpieczny, stanowiąc istotny punkt odniesienia dla przyszłych systemów wsparcia gospodarki.

Warto zwrócić uwagę, że – w ocenie byłego Prezesa PFR – **to właśnie dzięki zaangażowaniu banków proces przekazywania pomocy finansowej w trakcie epidemii COVID-19 był nie tylko skuteczny, ale minimalizował ryzyko nadużyć:**

„Jeszcze przed uruchomieniem programu wiosną zeszłego roku, pomimo że mieliśmy ekstremalnie mało czasu, zbudowaliśmy system rozpatrywania wniosków o subwencję, który był połączony z Krajową Administracją Skarbową, ZUS, KIR, bankami, a teraz też KRS. Przed wydaniem każdej decyzji o wypłacie subwencji byliśmy w stanie zweryfikować, czy dana firma nie zalega z płatnościami podatków i składek, czy rzeczywiście odnotowała spadek przychodów, czy jest uczciwym płatnikiem podatków, czy zatrudnia pracowników itp. Dodatkowo, ponieważ system składania wniosków i wypłat był oparty na bankach, to były też wykorzystywane bankowe procedury przeciwdziałania praniu

¹⁹⁰ Tarcza Finansowa PFR 2.0 dostępna w 18 bankach komercyjnych oraz w większości banków spółdzielczych, <https://pfr.pl/arttykul/tarcza-finansowa-pfr-20-dostepna-w-18-bankach-komercyjnych-oraz-w-wiekszosci-bankow> [dostęp: 21 grudnia 2025 r.].

brudnych pieniędzy. Zrobiliśmy więc wszystko, by zminimalizować ryzyko nadużyć. (...)

Żaden wniosek, żaden przedsiębiorca nie otrzymał finansowania, jeżeli nie przeszedł pozytywnej weryfikacji w urzędach skarbowych, w ZUS oraz w banku. Do tego jeszcze wiosną, przed

uruchomieniem tarczy finansowej, poprosiliśmy o tarczę antykorupcyjną. (...) Następnie zidentyfikowaliśmy też firmy, gdzie występuje ryzyko nadużycia. Nie ma ich dużo. Łącznie poniżej 1 proc. na 370 tys. podmiotów, które otrzymały subwencje¹⁹¹.

2.19. Rozwój infrastruktury chmurowej i zagraniczne inwestycje technologiczne

Sektor bankowy miał również wpływ na aktywność zagranicznych gigantów technologicznych – takich jak Google, czy Microsoft – dążąc do budowy regionów chmur publicznych w Polsce oraz pozyskania inwestycji na poziomie około 3 miliardów dolarów.

Kluczowym argumentem była konieczność lokalizacji danych oraz zapewnienia zgodności z regulacjami krajowymi i europejskimi, w tym wymogami nadzorów finansowych, RODO, wytycznymi EBA czy lokalnych regulatorów bankowych. Instytucje finansowe, prowadząc rozmowy z Google i Microsoftem, jasno komunikowały, że bez powstania regionalnych chmur publicznych, zlokalizowanych fizycznie w danym kraju lub regionie, migracja krytycznych systemów bankowych i ubezpieczeniowych do chmury nie będzie możliwa. W praktyce oznaczało to uzależnienie wielomilionowych kontraktów na usługi chmurowe od decyzji o budowie lokalnych regionów cloud.

Szczególne znaczenie miała tu zwłaszcza **działalność Operatora Chmury Krajowej (OChK) – czyli wiodącego dostawcy usług chmurowych w Polsce, z ugruntowanym doświadczeniem w rozwiązaniach z obszaru zaawansowanej analityki danych, sztucznej inteligencji i cyberbezpieczeństwa – spółki założonej w 2018 r. przez PKO Bank Polski oraz Polski Fundusz Rozwoju (PFR), reprezentujący interesy sektora finansowego i publicznego.** OChK w swojej autoidentyfikacji prezentuje ścisłą **współpracę z dwoma „strategicznymi partnerami”, tj. Google i Microsoft:**

„Jesteśmy wiodącym dostawcą usług chmurowych w Polsce, z ugruntowanym doświadczeniem w rozwiązaniach z obszaru zaawansowanej analityki danych, sztucznej inteligencji i cyberbezpieczeństwa. Bogate portfolio usług dodanych konsekwentnie rozwijamy zarówno na autorskiej Platformie OChK, jak i na platformach chmurowych strategicznych partnerów:

Google i Microsoft. Ekspert OChK tworzą skalowalne i bezpieczne środowiska, zgodnie z najlepszymi praktykami i standardami rynkowymi, wspierając cele biznesowe klientów na każdym etapie wdrażania chmury. Świadczą kompleksowe usługi: od strategii i migracji, przez zarządzanie środowiskiem IT i utrzymanie, budowę aplikacji i rozwiązań data/AI, po optymalizację, automatyzację, bezpieczeństwo i wsparcie w zakresie zgodności wdrażanych rozwiązań z regulacjami. Z naszych usług korzysta blisko 400 organizacji z niemal wszystkich sektorów, w tym instytucje publiczne, firmy prywatne, korporacje, podmioty nadzorowane i startupy¹⁹².

PKO BP, jako główny udziałowiec OChK, wykorzystał swoją pozycję do wpływu na rozwój infrastruktury chmurowej, argumentując potrzebą zapewnienia suwerenności danych, zgodności z regulacjami Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) oraz przyspieszenia cyfrowej transformacji gospodarki. Dzięki temu sektor finansowy nie tylko wpłynął na kształt negocjacji, ale także zagwarantował, że inwestycje będą dostosowane do potrzeb lokalnego rynku, w tym banków, które wymagają wysokich standardów bezpieczeństwa i zgodności z prawem UE, takim jak RODO.

Przykładowo, Bank PKO BP aktywnie uczestniczył w rozmowach, oferując swoje doświadczenie w zarządzaniu danymi wrażliwymi, co pomogło przekonać Microsoft do uruchomienia pierwszego regionu Azure w Polsce w 2021 r. W ramach tych negocjacji Microsoft zobowiązał się do inwestycji rzędu 1 miliarda dolarów, obejmującej budowę centrów danych w Warszawie oraz programy szkoleniowe dla ponad 150 tysięcy specjalistów IT. **Inwestycję tą charakteryzowano nawet mianem „Polskiej Doliny Cyfrowej”:**

„Po ponad roku od podpisania strategicznej umowy między Chmurą Krajową a Microsoft, której celem jest wsparcie lokalnych organizacji

¹⁹¹ Paweł Borys, prezes Polskiego Funduszu Rozwoju: tarcze są szczelne i przejrzyste, <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art8628931-pawel-borys-prezes-polskiego-funduszu-rozwoju-tarcze-sa-szczelne-i-przejrzyste>, [dostęp: 21 grudnia 2025 r.].

¹⁹² Kim jesteśmy, <https://ochk.cloud/pl/o-nas/kim-jestesmy>, [dostęp: 21 grudnia 2025 r.].

w procesie ich transformacji cyfrowej i kreowania innowacji, kluczowym wyzwaniem pozostaje budowanie na rynku zaawansowanych kompetencji chmurowych. Pozwolą one zarówno przedsiębiorstwom, jak i instytucjom publicznym w pełni wykorzystać potencjał rozwiązań cloudowych. Współpraca pomiędzy obiema firmami koncentruje się na wykorzystaniu możliwości nowotworzonego centrum przetwarzania danych, które wraz z towarzyszącym mu wieloletnim, kompleksowym programem kompetencyjnym, jest fundament inwestycji Microsoft w Polsce o wartości 1 mld dolarów dla rozwoju Polskiej Doliny Cyfrowej. (...) Tylko w ciągu 1 roku od ogłoszenia inwestycji Microsoft w rozwój Polskiej Doliny Cyfrowej podnieśliśmy kwalifikacje ponad 105 000 specjalistów w ramach szkoleń dla profesjonalistów IT na różnych poziomach zaawansowania. To 1 ekspert chmurowy co 5 minut, 12 nowych specjalistów co godzinę i 9000 specjalistów co miesiąc. Wysoki poziom kompetencji, utalentowani profesjonaliści i doświadczenie polskich firm IT – to właśnie wyzwala ducha innowacyjności. Nasze strategiczne partnerstwo z Chmurą Krajową oznacza budowanie zestawu specjalistycznych kompetencji, aby umożliwić dostęp do potencjału chmury wszystkim biznesom, organizacjom i obywatelom w Polsce, a także pomóc firmom wszystkich sektorów wzmocnić ich odporność – Mark Loughran, dyrektor generalny Microsoft w Polsce¹⁹³.

Sektor finansowy, reprezentowany przez Bank PKO BP, zapewnił, że OChK stanie się strategicznym partnerem, dostarczającym tzw. landing zone – gotowe środowisko chmurowe zgodne z wymogami KNF, co ułatwiło bankom migrację do chmury. Konkretnym przykładem wpływu jest migracja aplikacji PKO BP do Azure, gdzie bank przeniósł systemy obsługi klientów, takie jak platforma iPKO, osiągając odczuwalną oszczędność kosztów operacyjnych i zwiększając znacznie skalowalność usług.

„ (...) nowy region data center dołączy do globalnej infrastruktury Microsoft, w której skład

wchodzi 59 regionów chmurowych zapewniających dostępność usługi Microsoft Azure w ponad 140 krajach. Dodał, że umożliwi on lokalny dostęp do pełnej oferty bezpiecznych usług w chmurze Microsoft¹⁹⁴.

Podobnie w negocjacjach z Google, sektor bankowy – właśnie za pośrednictwem OChK – odegrał decydującą rolę w 2019 r., kiedy podpisano umowę strategiczną, prowadzącą do otwarcia regionu Google Cloud w Warszawie w 2021 r. **Google zainwestował około 2 miliardów dolarów w infrastrukturę, w tym w centra danych i rozwój AI, co łącznie z inwestycją Microsoftu daje sumę blisko 3 miliardów dolarów**¹⁹⁵. Bank PKO BP wpłynął na te rozmowy, podkreślając korzyści dla sektora finansowego, takie jak integracja z systemami bankowymi i wsparcie dla fintechów.

W efekcie, inwestycje te nie tylko zbudowały fizyczną infrastrukturę, ale także wsparły ekosystem, np. poprzez programy edukacyjne Google, które przeszkoliły łącznie tysiące osób w umiejętnościach chmurowych, z czego znaczna grupa to pracownicy sektora finansowego, lecz również pracownicy firm technologicznych, nauczyciele, pracownicy administracji publicznej. Wpływ sektora widoczny jest też w dodatkowych inwestycjach z 2025 r.: Microsoft ogłosił kolejne 2,8 miliarda złotych (ok. 700 milionów dolarów) na AI i cybersecurity¹⁹⁶, w ramach kontynuacji partnerstwa z OChK, co bezpośrednio wynika z wcześniejszych negocjacji zainicjowanych przez PKO BP. Google z kolei podpisał memorandum o współpracy w AI dla energetyki i cyberbezpieczeństwa, inwestując setki milionów w rozwiązania dla polskiego rynku. Przykłady sukcesów to współpraca z innymi bankami, jak mBank czy Santander, które dzięki OChK migrowały do chmur Google i Microsoft, osiągając istotny wzrost efektywności w przetwarzaniu danych.

Ponadto w dniu 13 lutego 2025 r., w Warszawie, PFR, OChK oraz Google Cloud „podpisały list intencyjny o współpracy w zakresie sztucznej inteligencji (AI). Wspólnie opracują strategiczny plan przyspieszonego rozwoju kluczowych sektorów polskiej gospodarki, oparty o zaawansowane wykorzystanie AI. Polski od-

193 *Partnerstwo dla Polskiej Doliny Cyfrowej*, <https://ochk.cloud/pl/dziennik-chmurowy/partnerstwo-dla-polskiej-doliny-cyfrowej>, [dostęp: 21 grudnia 2025 r.].

194 *Microsoft uruchomi w Polsce pierwszy w regionie hub technologiczny*, <https://forsal.pl/artykuly/1474525,microsoft-uruchomi-w-polsce-pierwszy-w-regionie-hub-technologiczny.html>, [dostęp: 21 grudnia 2025 r.].

195 *Microsoft i Google zainwestują w Polsce 3 mld dolarów*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Microsoft-i-Google-zainwestuja-w-polsce-3-mld-dolarow-7910924.html>, [dostęp: 21 grudnia 2025 r.].

196 *Microsoft ogłasza inwestycję 2,8 mld zł w infrastrukturę chmurową, sztuczną inteligencję, umiejętności oraz cyberbezpieczeństwo w Polsce*, <https://news.microsoft.com/pl-pl/2025/02/17/microsoft-oglasza-inwestycje-28-mld-zl-w-infrastruktura-chmurowa-sztuczna-inteligencje-umiejetnosci-oraz-cyberbezpieczenstwo-w-polsce/>, [dostęp: 22 grudnia 2025 r.].

dział Google poinformował także, że jest już największym centrum inżynieryjnym firmy w UE¹⁹⁷.

Podsumowując: sektor bankowy – poprzez swoją aktywność biznesową, nowatorstwo, w tym innowacyjność technologiczną, kontakty międzynarodowe – a także skuteczny lobbing i gwarancje popytu (np. zobowiązania do zakupu usług chmurowych na miliardy złotych), skłonił zagraniczne giganty sektora big-tech do poważnego traktowania Polski, co kontrastuje z wolniejszym rozwojem chmur w in-

nnych krajach regionu. W sumie, **współpraca ta przyniosła Polsce nie tylko infrastrukturę wartą 3 miliardy dolarów, ale także transfer technologii, tworząc tysiące miejsc pracy w IT i wzmacniając pozycję kraju jako hubu cyfrowego w Europie**. Zaryzykować wręcz można przypuszczenie, że bez aktywnego wpływu sektora finansowanego, reprezentowanego zwłaszcza przez bank PKO BP (OChK) i PFR, te inwestycje mogłyby ominąć Polskę, faworyzując inne rynki, jak np. niemiecki, francuski, a być może nawet węgierski, rumuński, czy skandynawski.

2.20. Twój e-PIT

Dobrym przykładem rozwiązania – którego wdrożenie poddawano pierwotnie w wątpliwość jako niewykonalne lub kwestionowano z uwagi na bezpieczeństwo, wiarygodność oraz zastrzeżenia prawne – jest skutecznie i sprawnie wdrożona usługa „Twój e-PIT” (dostępna od 2019 r.), w ramach której **administracja skarbową automatycznie przygotowuje wstępnie wypełnione zeznania podatkowe – oszczędzając czas, koszty, a nawet stres podatnikom**. Mimo przejściowych wyzwań związanych z jej implementowaniem¹⁹⁸, obiekcji sceptyków¹⁹⁹, naturalnych ryzyk związanych ze stosowaniem technologii²⁰⁰ czy krytyki trzeciorzędnych aspektów systemu²⁰¹ – **rozwiązanie stanowi przykład udanej reformy opartej na automatyzacji i wykorzystaniu nowoczesnych technologii, która odbyła się bez strat dla kogokolwiek, realizując zasadę win-win, tj. wiarygodność, bezpieczeństwo, oszczędności i zyski zarówno dla administracji publicznej, jak i społeczeństwa**.

Twój e-PIT to innowacyjna usługa oferowana przez Ministerstwo Finansów w ramach e-Urzędu Skarbowego (e-US), która rewolucjonizuje proces rozliczania rocznego podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) w Polsce. Wprowadzona po raz pierwszy w 2019 r., usługa polega na automatycznym przygotowaniu przez administrację skarbową wstępnie wypełnionego zeznania podatkowego na podstawie danych zgromadzonych przez urzędy, takich jak informacje z PIT-11 od pracodawców, dane z ZUS czy innych źródeł. Dzięki temu podatnicy nie muszą

samodzielnie wypełniać skomplikowanych formularzy, co znacząco upraszcza i przyspiesza cały proces.

Usługa działa w pełni online, bez potrzeby instalowania dodatkowego oprogramowania. Administracja skarbową gromadzi dane z różnych źródeł, np. od płatników (pracodawców), ZUS, banków czy innych instytucji, i na ich podstawie generuje gotowe zeznanie. Podatnik loguje się do systemu, sprawdza poprawność danych, wprowadza ewentualne korekty – takie jak dodanie ulg podatkowych, odliczeń czy zmianę sposobu rozliczenia (np. wspólne z małżonkiem) – a następnie akceptuje i wysyła dokument elektronicznie. Po wysłaniu użytkownik otrzymuje Urzędowe Poświadczenie Odbioru (UPO), które jest potwierdzeniem złożenia zeznania. Jeśli podatnik nie podejmie żadnej akcji, zeznanie jest automatycznie akceptowane po upływie terminu, co zapobiega karom za opóźnienie.

Dostęp do Twój e-PIT jest prosty i bezpieczny. Logowanie odbywa się poprzez portal login.gov.pl, z wykorzystaniem czterech metod: Profilu Zaufanego (PZ), aplikacji mObywatel, bankowości elektronicznej (np. PKO BP, Pekao SA i innych) lub e-dowodu. Alternatywnie, można użyć danych autoryzujących: PESEL lub NIP z datą urodzenia, kwotą przychodu z zeznania za poprzedni rok oraz kwotą przychodu z jednej informacji od płatnika za bieżący rok (np. PIT-11). Po zalogowaniu dostępny jest panel z zeznaniem,

197 *Strategiczne partnerstwo Polski z Google w zakresie AI*, <https://pfr.pl/artukul/strategiczne-partnerstwo-polski-z-google-w-zakresie-ai>, [dostęp: 22 grudnia 2025 r.].

198 P. Miączyński, *Twój e-PIT wystartował. Spokojnie, nie ma co się spieszyć, pierwszej nocy system leżał i miał błędy. Jak rozliczyć PIT 2023?*, <https://wyborcza.biz/biznes/7,147582,30700942,startuje-sezon-na-podatki-tak-to-juz-dzisiaj-spokojnie-nie.html>, [dostęp: 22 grudnia 2025 r.].

199 *Twój e-PIT. Obalamy mity*, <https://www.gov.pl/web/kas/twoj-e-pit-obalamy-mity>, [dostęp: 22 grudnia 2025 r.].

200 Np.: *Uwaga na fałszywe strony do składania e-PIT-ów*, <https://www.gov.pl/web/finanse/uwaga-na-falszywe-strony-do-skladania-e-pit-ow>, [dostęp: 22 grudnia 2025 r.].

201 Np.: *W systemie e-PIT kryją się pułapki. To nie jest rozliczenie dla każdego*, <https://www.money.pl/podatki/w-systemie-e-pit-kryja-sie-pulapki-to-nie-jest-rozliczenie-dla-kazdego-6742958875556416a.html>, [dostęp: 22 grudnia 2025 r.].

gdzie można edytować dane. Usługa jest zintegrowana z e-Urzędem Skarbowym, co pozwala na sprawdzanie statusu zwrotu podatku czy historii rozliczeń. Dodatkowo, dostępna jest aplikacja mobilna eUS, umożliwiająca rozliczenie na smartfonie.

Usługa „Twój e-PIT” stała się jednym z najbardziej rozpoznawalnych przykładów cyfryzacji administracji publicznej w Polsce, istotnie zmieniając sposób rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych. Wprowadzona przez Krajową Administrację Skarbową w 2019 r., miała na celu uproszczenie procesu składania zeznań podatkowych, ograniczenie liczby błędów oraz zwiększenie terminowości rozliczeń. Kluczową innowacją było automatyczne przygotowanie przez administrację skarbową wstępnie wypełnionych deklaracji PIT dla podatników, bez konieczności samodzielnego uzupełniania formularzy.

System „Twój e-PIT” obejmuje najczęściej składane formularze, w tym PIT-37 (osoby zatrudnione na umowę o pracę, zlecenie, o dzieło), PIT-38 (dochody kapitałowe), PIT-28 (ryczałt od przychodów ewidencjonowanych) oraz PIT-36. Dane wykorzystywane do przygotowania deklaracji pochodzą m.in. z informacji przekazywanych przez pracodawców i płatników (PIT-11, PIT-8C), ZUS oraz inne instytucje. Dzięki temu podatnik po zalogowaniu się do systemu otrzymuje gotowe rozliczenie, które może zaakceptować, zmodyfikować lub odrzucić.

System umożliwia również korzystanie z ulg i preferencji podatkowych, takich jak ulga na dzieci, ulga rehabilitacyjna, darowizny czy wspólne rozliczenie z małżonkiem. Podatnik może też łatwo wskazać organizację pożytku publicznego, na rzecz której przekazywane jest 1,5% podatku. Dzięki temu zwiększyła się skala wsparcia dla sektora NGO, a sam proces stał się bardziej transparentny i dostępny.

Istotnym elementem usługi jest uproszczony proces logowania, możliwy m.in. poprzez profil zaufany, e-dowód, bankowość elektroniczną lub dane autoryzujące (PESEL/NIP oraz kwoty przychodów). Pozwoliło to znacząco poszerzyć grono użytkowników, w tym osób mniej zaawansowanych cyfrowo. W praktyce wiele deklaracji jest składanych automatycznie – jeśli podatnik nie podejmie żadnej akcji do 30 kwietnia, zeznanie zostaje uznane za złożone w formie zaakceptowanej przez system.

„Twój e-PIT” przyniósł wymierne korzyści zarówno podatnikom, jak i administracji. Podatnicy zyskali

oszczędność czasu, ograniczenie formalności oraz większą pewność poprawności danych. Przykładowo, osoba zatrudniona na umowę o pracę, bez ulg i dodatkowych źródeł dochodu, może rozliczyć podatek w kilka minut (rozliczenie zajmuje średnio 15–30 minut, w porównaniu do kilku godzin przy tradycyjnym wypełnianiu), bez konieczności korzystania z komercyjnych programów księgowych czy pomocy biura rachunkowego. Usługa jest bezpłatna, dostępna 24/7, bez wychodzenia z domu, co jest szczególnie przydatne dla osób niepełnosprawnych, starszych czy mieszkających za granicą. Minimalizuje błędy, bo dane są automatycznie importowane. W 2025 r. usługa jest dostępna w językach polskim, angielskim i ukraińskim, co ułatwia rozliczenia cudzoziemcom. Dodatkowo, integracja z e-korespondencją pozwala na otrzymywanie powiadomień o zwrotach podatku drogą elektroniczną. Statystyki pokazują popularność: w 2024 r. (dla rozliczeń za 2023) ponad 12 milionów podatników skorzystało z usługi, a w lutym 2025 r. złożono już ponad 2 miliony zeznań. To wzrost o 20% rok do roku, według danych Krajowej Izby Skarbowej. Z kolei administracja skarbowa odnotowała spadek liczby błędnych deklaracji oraz szybsze przetwarzanie zwrotów podatku – w wielu przypadkach zwrot następuje w ciągu kilkunastu dni.

W 2025 r. podano dane za rozliczenia podatkowe z 2024 r., wynika z nich, że:

„Badania UX (user experience) pozwoliły stworzyć bardziej przyjazne dla podatnika oprogramowanie, a nowo uruchomiona aplikacja e-Urząd Skarbowy w telefonie komórkowym przełożyły się na wzrost o 500 tys. ilości zeznań podatkowych rozliczonych w Twój e-PIT. **Rok temu było ich prawie 13,8 mln, a w tym roku aż 14,3 mln deklaracji rozliczono w Twój e-PIT.**

95% PIT-ów rozliczamy już elektronicznie.

Dodajmy, że wszystkich zeznań PIT elektronicznie wysłano w tym sezonie 23,6 mln formularzy. Ogółem złożono 24,8 mln zeznań podatkowych dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych. Widać więc, że już niewielu podatników rozlicza się papierowo, a i poniższy wykres z konferencji prasowej KAS pokazuje stały trend i wzrost z roku na rok udziału rozliczeń składanych online do urzędu skarbowego²⁰² [wyróżnienia własne].

202 Sukces Twój e-PIT. KAS podsumował sezon rozliczeń rocznych za 2024 rok, <https://www.pit.pl/aktualnosci/sukces-twoj-e-pit-polacy-coraz-wiecej-rozliczen-pit-skladaja-elektronicznie-przez-rzadowa-usluge-1011285>, [dostęp: 22 grudnia 2025 r.].

2.21. Digitalizacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Rola banków i sektora bankowego w digitalizacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) stanowi kluczowy element transformacji cyfrowej polskiego systemu ubezpieczeń społecznych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), jako instytucja zarządzająca ubezpieczeniami społecznymi, emeryturami i rentami dla ponad 25 milionów Polaków, od lat wdraża rozwiązania cyfrowe, takie jak Platforma Usług Elektronicznych (PUE ZUS).

Jednym z najbardziej namacalnych przykładów współpracy ZUS z sektorem bankowym jest integracja Platformy Usług Elektronicznych (PUE ZUS) z bankowością elektroniczną. Dzięki tej integracji klienci wielu banków mogą zakładać i logować się do PUE ZUS bezpośrednio z poziomu swojego konta bankowego, wykorzystując mechanizmy identyfikacji stosowane przez banki. Banki, dysponujące zaawansowanymi systemami weryfikacji tożsamości klientów (KYC), stały się naturalnym dostawcą bezpiecznego uwierzytelniania użytkowników usług publicznych. Pozwoliło to ZUS-owi ograniczyć bariery wejścia do systemów cyfrowych, zwłaszcza dla osób mniej zaawansowanych technologicznie.

Współpraca ZUS z sektorem bankowym obejmuje również następujące obszary:

- upowszechnienie bezgotówkowych i zautomatyzowanych płatności składek na ubezpieczenia społeczne, w tym wprowadzenie indywidualnych numerów rachunków składowych (NRS), co było możliwe dzięki stabilnej i jednolitej infrastrukturze bankowej;
- banki umożliwiły masową obsługę przelewów, automatyczne księgowanie wpłat oraz ich szybkie rozliczanie, co znacząco uprościło procesy zarówno po stronie ZUS, jak i płatników składek (zwłaszcza dla przedsiębiorców oznaczało to redukcję błędów, oszczędność czasu oraz mniejsze ryzyko zaległości wynikających z nieprawidłowych przelewów);
- banki wspierały także digitalizację ZUS w obszarze komunikacji z klientami (dostęp do informacji o zobowiązaniach wobec ZUS, historii płatności czy terminach składania dokumentów w ramach bankowości internetowej lub aplikacji mobilnych);
- rola banków w budowaniu zaufania do cyfrowych usług ZUS (zaangażowanie w procesy digitalizacji administracji publicznej zwiększa akceptację społeczną dla elektronicznych form kontaktu

z ZUS, w tym składania wniosków, odbioru decyzji czy monitorowania stanu konta ubezpieczonego, a także korzystanie z profilu zaufanego, który w wielu przypadkach zakładany jest właśnie za pośrednictwem bankowości elektronicznej).

Integracja z PUE ZUS, umożliwiająca logowanie i rejestrację profilu za pośrednictwem bankowości elektronicznej, eliminuje potrzebę wizyt w urzędach, wykorzystując istniejące systemy bankowe do uwierzytelniania tożsamości. Korzyści z roli banków w digitalizacji ZUS są wieloaspektowe: dla obywateli to wygoda (24/7 dostęp bez kolejek), dla przedsiębiorców – automatyzacja (np. e-Zwolnienia integrowane z systemami HR banków), dla ZUS – oszczędności (redukcja kosztów „obsługi papierowej”).

Obecnie ZUS oceniany bywa jako jedna z „najbardziej ucyfrowioną instytucję publiczną w Polsce”, a – co przyznają samo reprezentanci ZUS – istotną przyczyną tego stanu jest właśnie ścisła współpraca z sektorem bankowym, w tym właśnie prywatnymi bankami komercyjnymi:

„Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykorzystał okres pandemii do dalszej cyfryzacji. Obecnie to jeden z najbardziej zdigitalizowanych urzędów w Polsce. W sposób całkowicie automatyczny obsługiwane są wnioski rodzinne, m.in. o 500+ czy żłobkowe. Wszyscy przedsiębiorcy mają obowiązkowe konto na Platformie Usług Elektronicznych. Funkcjonuje też e-legitymacja emeryta i rencisty. Jeszcze w tym roku ma zostać uruchomiona aplikacja mobilna dla lekarzy. – Nasze działania uprawniają do stwierdzenia, że jesteśmy takim e-urzędem, czynnym siedem dni w tygodniu przez 24 godziny – podkreśla prof. Gertruda Uścińska, prezeska Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. – Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest w tej chwili nowoczesną instytucją pod względem procesów digitalizacji, automatyzacji czy też szeroko rozumianych reform cyfrowych. (...)”

Zakład we współpracy z instytucjami finansowymi od wielu lat zachęca świadczeniobiorców do korzystania z bezgotówkowych form odbioru świadczeń. Od kilkunastu lat wypłaty świadczeń na rachunki bankowe stopniowo rosną. Jeszcze w 2005 roku było ich nieco ponad 40 proc. Teraz jest to ok. 78 proc. w przypadku

rent i emerytur oraz 88 proc. w przypadku zasiłków²⁰³.

Na oficjalnej stronie internetowej ZUS wskazuje się rolę banków w tym procesie:

„Elektronizacja kontaktów między obywatelem, a administracją publiczną przynosi same korzyści. Zakład Ubezpieczeń Społecznych uszczelnił dzięki niej system poboru składek, ale jest też w stanie na bieżąco monitorować system wypłaty świadczeń chorobowych. Korzystają przedsiębiorcy, którzy sami mogą generować dokumenty w systemie informatycznym ZUS. Banki, które uczestniczą w tym procesie łatwo mogą zaś ocenić sytuację kredytową swoich klientów. (...) Co można uznać za punkt przełomowy dla budowy e-państwa? Zdaniem ministra cyfryzacji Marka Zagórskiego było to podjęcie współpracy z sektorem bankowym, a w szczególności z bankiem PKO BP przy uruchamianiu programu Rodzina 500 plus²⁰⁴.

Wzrastającą popularność aplikacji elektronicznych ZUS wyrażają statystyki. W 2022 r. w ZUS:

- większość wniosków do ZUS interesanci wysłali drogą elektroniczną,
- liczba profili (kont) na PUE ZUS wzrosła do niemal 11 mln,
- sale obsługi klienta przyjęły 13,4 mln osób,
- przeprowadzono 111 tys. e-wizyt,
- odebrano 3,5 mln połączeń telefonicznych,
- do ZUS trafiło 1,3 mln maili²⁰⁵.

Warto jednocześnie zwrócić uwagę na, rozwijaną od 2022 r., aplikację mobilną mZus – bezpłatną, dostępną na smartfony i tablety z systemami Android oraz iOS (do pobrania z Google Play lub App Store), stanowiąc mobilne rozszerzenie PUE ZUS. Jak poinformował ZUS w listopadzie 2025 r., korzystało z niej już ponad 1 milion użytkowników²⁰⁶.

2.22. Polski Bon Turystyczny

System bonów turystycznych, znany jako Polski Bon Turystyczny (PBT), jest programem rządowym wprowadzonym w Polsce w 2020 r. na podstawie przepisów ustawy z 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym²⁰⁷, mającym na celu wsparcie branży turystycznej dotkniętej pandemią COVID-19 oraz rodzin z dziećmi. Program oferował elektroniczny bon o wartości 500 zł na każde dziecko do 18 roku życia (dwukrotność tej kwoty dla dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności), bez względu na dochód rodziny. Bon służył do opłacania usług turystycznych na terenie Polski, takich jak noclegi w hotelach, pensjonatach, agroturystykach, kolonie, obozy czy imprezy turystyczne. Zarządzany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) we współpracy z Polską Organizacją Turystyczną (POT), program był dostępny do 30 września 2022 r. dla realizacji płatności, choć usługi mogły być świadczone później.

Efekty programu ocenić trzeba zdecydowanie pozytywnie.

„Z danych ZUS na temat programu Polski Bon Turystyczny wynika, że przez cały okres jego obowiązywania – od 1 sierpnia 2020 r. do 31 marca 2023 r. – **zostało zrealizowanych ponad 5,5 mln transakcji na łączną kwotę blisko 3,2 mld zł.**

Program wystartował 1 sierpnia 2020 r. i od początku cieszył się dużym zainteresowaniem. W ciągu pięciu pierwszych miesięcy dokonano prawie 365 tys. płatności bonami na łączną kwotę 240 mln zł. Rekordowy okazał się **2021 r., kiedy to w ciągu 12 miesięcy zrealizowano ponad 2,8 mln transakcji na łączną kwotę prawie 1,8 mld zł.** W 2022 r. dokonano kolejnych 1,9 mln płatności bonami na łączną kwotę 960 mln zł. Podsumowując, **przez cały okres obowiązywania programu zostało zrealizowa-**

203 ZUS najbardziej ucyfrowioną instytucją publiczną w Polsce?, <https://bank.pl/zus-najbardziej-ucyfrowiona-instytucja-publiczna-w-polsce/>, [dostęp: 28 grudnia 2025 r.].

204 Cyfryzacja państwa służy wszystkim, <https://www.zus.pl/-/cyfryzacja-panstwa-sluzy-wszystkim>, [dostęp: 28 grudnia 2025 r.].

205 J. Świder, ZUS. Liczba kont elektronicznych wzrosła do blisko 11 mln, <https://biznes.interia.pl/emerytury/news-zus-liczba-kont-elektronicznych-wzrosla-do-blisko-11-mln>, [dostęp: 28 grudnia 2025 r.].

206 Aplikacja mZUS ma już ponad milion użytkowników, <https://www.zus.pl/-/aplikacja-mzus-ma-ju%C5%BC-ponad-milion-u%C5%BCytkownik%C3%B3w>, [dostęp: 28 grudnia 2025 r.].

207 Dz.U. z 2023 r., poz. 35.

nych ponad 5,5 mln transakcji na łączną kwotę niecałych 3,2 mld zł – mówi prof. Gertruda Uścińska, prezes ZUS²⁰⁸ [wyróżnienia własne].

Poza wielkościami liczbowymi, warto przytoczyć wyniki badań wśród przedsiębiorców z branży turystycznej. W maju i czerwcu 2023 r. na zlecenie Polskiej Organizacji Turystycznej, zrealizowano badania ankietowe wśród firm uczestniczących w programie. Badanie zostało przeprowadzone na próbie 1206 firm świadczących usługi turystyczne. Również i tutaj dominowały pozytywne oceny:

- „2/3 firm pozytywnie ocenia wpływ bonu na płynność finansową przedsiębiorstwa w okresie pandemii;
- 79% firm dzięki Polskiemu Bonowi Turystycznemu pozyskało nowych klientów;
- w 50% firm co czwarty klient opłacał usługi turystyczne Polskim Bonem Turystycznym;
- co najmniej 26% przychodów stanowiły płatności Polskim Bonem Turystycznym w co trzeciej firmie;
- 3/4 firm deklaruje, że klienci najczęściej realizowali bon w sezonie turystycznym;
- w 44% firm bon przyczynił się do wyrównania liczby klientów w sezonie oraz poza sezonem;
- 38% firm zmieniło ofertę w związku z wprowadzeniem Polskiego Bonu Turystycznego;
- 40% firm deklaruje, że Polski Bon Turystyczny wpłynął na zwiększenie ich inwestycji²⁰⁹ [wyróżnienia własne].

Podkreślić należy też, że w świetle badań ankietowych przeprowadzonych w dniach 12–19 czerwca 2023 r. wśród urzędów miast i gmin mających na celu poznanie opinii na temat samego programu i jego wpływu na rozwój turystyki w Polsce – również dominowały pozytywne odpowiedzi:

„Za największe zalety programu Polski Bon Turystyczny respondenci uznali **popularyzację turystyki krajowej i możliwości skorzystania z regionalnych atrakcji turystycznych, wzmocnienie promocji podróży po Polsce oraz mobilizację obywateli do krajowych po-**

dróży. Bezpośrednią wartością programu było wsparcie finansowe branży turystycznej, która poniosła straty w wyniku epidemii COVID, a także w wyniku wprowadzenia stanu wyjątkowego w związku z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej, a następnie wojny w Ukrainie. Ankietowani wskazali także na **podniesienie świadomości przedsiębiorców w zakresie wymogów ewidencyjnych oraz zwiększenie i uporządkowanie rynku usług hotelarskich²¹⁰ [wyróżnienia własne].**

Rola sektora bankowego w systemie PBT była kluczowa, choć pośrednia, skupiając się na ułatwieniu dostępu do bonu poprzez integrację z Platformą Usług Elektronicznych ZUS (PUE ZUS), weryfikacji tożsamości oraz obsłudze przelewów środków do przedsiębiorców turystycznych. Banki, jako zaufane instytucje z zaawansowanymi systemami cyfrowymi, wspierały digitalizację procesu, eliminując potrzebę wizyt w urzędach. Na przykład, banki takie jak PKO Bank Polski (PKO BP), Bank Pekao S.A., ING Bank Śląski czy Santander Bank Polska umożliwiały zakładanie i logowanie do profilu PUE ZUS bezpośrednio z bankowości elektronicznej.

Banki zapewniały sprawne księgowanie tych wpływów, automatyzację procesów oraz integrację z systemami finansowo-księgowymi firm, co miało szczególne znaczenie dla małych i średnich przedsiębiorstw działających w branży turystycznej, a także obsługę płatności oraz rozliczeń. Choć płatności bonem odbywały się elektronicznie u zarejestrowanych podmiotów turystycznych, ZUS przelewał środki na rachunki bankowe przedsiębiorców w ciągu 14 dni od transakcji. Na przykład, hotel akceptujący bon wprowadzał kod obsługi płatności (16-cyfrowy) i kod potwierdzający (4-cyfrowy SMS) w aplikacji ZUS na stronie bonturystyczny.zus.pl, a po weryfikacji ZUS przekazywał kwotę (np. 500 zł za nocleg) na konto firmy w banku, np. PKO BP. W przypadku błędu (np. niewłaściwy kod), transakcję anulowano i powtarzano. Przedsiębiorca musiał zarejestrować się na PUE ZUS, podając numer rachunku bankowego (IBAN), co zapewniało bezpieczny transfer. Statystyki obrazują efektywność programu, natomiast doświadczenia beneficjentów potwierdzają minimalizację opóźnień dzięki automatyzacji bankowej. Banki jak ING oferowały dodatkowe narzędzia, np. monitoring transakcji w aplikacji mobilnej dla firm, integrując dane z PUE

²⁰⁸ Podsumowanie programu Polski Bon Turystyczny, <https://www.zus.pl/-/podsumowanie-programu-polski-bon-turystyczny-1>, [dostęp: 28 grudnia 2025 r.].

²⁰⁹ Polska Organizacja Turystyczna, *Polski Bon Turystyczny: Podsumowanie Programu*, https://bonturystyczny.polska.travel/download/Polski%20Bon%20Turystyczny_podsumowanie%20programu.pdf, [dostęp: 28 grudnia 2025 r.].

²¹⁰ Polska Organizacja Turystyczna, *Polski Bon Turystyczny: Podsumowanie Programu*, https://bonturystyczny.polska.travel/download/Polski%20Bon%20Turystyczny_podsumowanie%20programu.pdf, [dostęp: 28 grudnia 2025 r.].

via API, co pozwalało na szybkie sprawdzanie sald (np. wpływy z bonów w czasie rzeczywistym).

Sektor bankowy odegrał również ważną rolę w zakresie bezpieczeństwa całego systemu. Mechanizmy autoryzacji transakcji, monitorowania przepływów finansowych oraz przeciwdziałania nadużyciom opierały się na doświadczeniach banków w zarządzaniu ryzykiem finansowym i operacyjnym. Dzięki temu możliwe było ograniczenie prób wyłudzeń, nieuprawnionego wykorzystania bonów czy fikcyjnych transakcji. Bankowe standardy bezpieczeństwa przyczyniły się do budowy zaufania zarówno po stronie beneficjentów programu, jak i przedsiębiorców.

Nie bez znaczenia była także rola banków w upowszechnianiu informacji o samym programie²¹¹. Banki, poprzez swoje kanały komunikacji elektronicznej – strony internetowe, bankowość internetową, aplikacje mobilne czy komunikaty transakcyjne – informowały klientów o możliwościach wykorzystania bonów turystycznych, terminach ich ważności oraz zasadach realizacji. Dla wielu beneficjentów bank

stał się jednym z głównych punktów styku z informacją o programie, uzupełniając działania informacyjne administracji publicznej.

System bonów turystycznych pokazał również, że banki mogą pełnić rolę stabilizatora finansowego w sytuacjach kryzysowych. Szybkie uruchomienie masowego strumienia środków publicznych do sektora turystycznego było możliwe dzięki istniejącej infrastrukturze bankowej, bez konieczności tworzenia nowych kanałów wypłat. Pozwoliło to skrócić czas od realizacji usługi do otrzymania środków przez przedsiębiorcę, co miało realne znaczenie dla płynności finansowej branży.

Podsumowując: korzyści z zaangażowania banków były znaczące: przyspieszenie aktywacji (z dni do minut), wzrost bezpieczeństwa (weryfikacja biometryczna w aplikacjach bankowych), redukcja biurokracji (brak papierowych wniosków), zwłaszcza w kontekście restrykcji covidowych, w tym tzw. lockdownów, oraz wsparcie gospodarki (szybkie wypłaty do firm).

3. Doświadczenia zagraniczne

Niniejsza część raportu ma na celu unaocznienie, że zjawisko w nim opisywane ma charakter ogólnoeuropejski. Oczywiście sama ta konstatacja nie powinna zaskakiwać, choćby w świetle powszechnej wiedzy o funkcjonowaniu banków oraz usług publicznych w państwach wysokorozwiniętych. We wcześniejszej części raportu omówione zostało kompleksowo rozporządzenie UE eIDAS – sam fakt sięgnięcia przez organy Unii Europejskiej po narzędzie unifikujące prawa państw członkowskich świadczy zarówno o wadze tematyki, jak i o stopniu zaawansowania państw europejskich w tej materii.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że **rozwiązania stosowane w państwach europejskich co do zasady wykazują duży stopień podobieństwa**. Z pewną dozą ostrożności można stwierdzić, że współcześnie nie tylko w Europie, ale w wielu wysokorozwiniętych państwach świata można skorzystać z bankowych narzędzi weryfikacji tożsamości, składać za pośrednictwem banków różnego rodzaju wnioski do organów administracji publicznej lub też dokonywać za pośrednictwem banków opłat danin publicznych, mandatów czy opłat skarbowych. Stąd też celem tej

części raportu nie jest budowanie kompleksowego tła porównawczego, a przede wszystkim wskazanie, jakie formy organizacyjne przyjąć może tego typu działalność, zwłaszcza gdy w grę wchodzi wykorzystanie infrastruktury informatycznej i nowoczesnych technologii.

Jak wiemy, w Polsce banki z powodzeniem zapewniają możliwości identyfikacji przy korzystaniu z publicznych serwisów internetowych. Analogiczne rozwiązania spotkać można w wielu innych państwach, np. we Francji w ramach systemu FranceConnect²¹². Tymczasem **w niektórych krajach zastosowano rozwiązania niejako idące dalej, tj. banki nie tylko świadczą usługę potwierdzenia tożsamości, ale same dostarczają narzędzia służącego do identyfikacji zarówno w relacjach z samym sektorem bankowym, jak i z władzą publiczną**. Warto bliżej omówić kilka przykładów ilustrujących, jak różne formy prawno-organizacyjne może przybrać tego typu działalność i jak wygląda współpraca banków oraz innych podmiotów prywatnych z władzami publicznymi.

²¹¹ Tytułem przykładu: *Klienci Banku Pekao mogą wygodnie złożyć wniosek o Polski Bon Turystyczny*, <https://media.pekao.com.pl/pr/548695/klienci-banku-pekao-moga-wygodnie-zlozyc-wniosek-o-polski-bon-turystyczny>, [dostęp: 28 grudnia 2025 r.].

²¹² <https://franceconnect.gouv.fr/> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

3.1. Szwecja

Niezwykle interesującym jest przykład Szwecji jako kraju, w którym sektor bankowy stopniowo zaczął przejmować funkcję państwa – tradycyjnie zarezerwowaną dla administracji. **Szwedzkie banki na długo przed erą cyfryzacji stały się podmiotem wykonującym zadania publiczne, w tym zwłaszcza w zakresie potwierdzania tożsamości obywateli.**

Obecnie w Szwecji rynek elektronicznej identyfikacji zdominowany jest przez BankID. BankID umożliwia obywatelom Szwecji dostęp do szerokiej gamy usług publicznych. Koncepcja „powierzania” prywatnym podmiotom funkcji związanych z wydawaniem dokumentów potwierdzających tożsamość stanowi trwały element szwedzkiego porządku społecznego. Szwecja ma długą tradycję wydawania i dystrybucji przez prywatne organizacje dokumentów potwierdzających tożsamość²¹³. Jest to zjawisko niezwykle interesujące i intrygujące z perspektywy porównawczej, zwłaszcza w kontekście tradycyjnego postrzegania wydawania dokumentów tożsamości dla obywateli jako wyłącznej domeny państwa.

BankID (w formie dokumentu) został wprowadzony w latach 60-tych²¹⁴ XX wieku jako dodatkowa forma identyfikacji, używana i wydawana przez banki²¹⁵. Przyczyną wydawania nowych środków identyfikacji było wprowadzenie nowego systemu wypłacania wynagrodzeń polegającego na bezpośrednim przelewaniu środków na rachunki bankowe. System ten został wprowadzony pod koniec lat 50-tych i wdrożony na szeroką skalę na początku lat 60-tych²¹⁶. Nowi posiadacze rachunków w bankach komercyjnych musieli „przyzwyczaić się” do codziennego korzystania z usług bankowych – w tym do operowania czeka-

mi. Banki komercyjne, które do tej pory obsługiwały głównie przedsiębiorstwa i bardzo zamożnych klientów, zaczęły świadczyć swoje usługi dla pozostałej części społeczeństwa²¹⁷.

W latach 50-tych i na początku lat 60-tych pracownicy banków w celu identyfikacji klientów honorowali m.in. zaświadczenia o zabezpieczeniu społecznym, czy karty podatkowe. Oficjalne dokumenty, takie jak paszporty, były rzadko stosowane, a prawo jazdy było dokumentem łatwym do podrobienia²¹⁸. Na skutek wzrostu przypadków oszustw czekowych, Szwedzkie Zrzeszenie Banków (Svenska Bankföreningen) opracowało w 1962 r. pierwszą wersję bankowej karty tożsamości²¹⁹.

Następnie w 1968 r. powstała spółka AB ID-kort, zajmująca się produkcją dowodów osobistych. Połowa udziałów w spółce należała do banków komercyjnych i kas oszczędnościowych, a druga połowa do Państwa²²⁰. Spółka produkowała takie dokumenty tożsamości jak: (i) bankową kartę identyfikacyjną – wydawaną przez banki lub urzędy pocztowe; (ii) dokumenty identyfikacyjne dla pracowników firm prywatnych i instytucji publicznych, takich jak funkcjonariusze policji, którzy wymagali potwierdzenia tożsamości w czasie pełnienia obowiązków służbowych; (iii) prawo jazdy²²¹. Co istotne, tylko powyżej wymienione dokumenty (oprócz paszportu) były uznawane przez administrację publiczną, banki, czy urzędy pocztowe. Przyjęty w tamtym czasie model oparty na współpracy sektora bankowego i państwa²²² był „unikatowym” zjawiskiem, a rola banków miała fundamentalne znaczenie w wydawaniu dokumentów tożsamości²²³.

213 Å. Grönlund, *Electronic identity management in Sweden: governance of a market Approach*, s. 196, 2010, <https://doi.org/10.1007/s12394-010-0043-1> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

214 Banki uzasadniały potrzebę wprowadzenia specjalnej karty tożsamości wzrostem liczby oszustw związanych z czekami. Przedstawiciele banków oświadczyli, że w przyszłości będą „mniej skłonni” akceptować inne dokumenty tożsamości, takie jak powszechnie używane wówczas zaświadczenie o ubezpieczeniu społecznym, które nie zawierało zdjęć. O. Husz, *Bank Identity: Banks, ID Cards, and the Emergence of a Financial Identification Society in Sweden*, „Enterprise & Society”, 2018, s. 409.

215 O. Husz, *Bank Identity: Banks, ID Cards, and the Emergence of...*, s. 398.

216 O. Husz, *Bank Identity: Banks, ID Cards, and the Emergence of...*, s. 392.

217 O. Husz, *Bank Identity: Banks, ID Cards, and the Emergence of...*, s. 392.

218 O. Husz, *Bank Identity: Banks, ID Cards, and the Emergence of...*, s. 408.

219 O. Husz, *Bank Identity: Banks, ID Cards, and the Emergence of...*, s. 408.

220 O. Husz, *Bank Identity: Banks, ID Cards, and the Emergence of...*, s. 415.

221 O. Husz, *Bank Identity: Banks, ID Cards, and the Emergence of...*, s. 415.

222 Chociaż państwo było częściowo zaangażowane w produkcję kart, nie odgrywało żadnej roli w autoryzacji i wydawaniu. O. Husz, *Bank Identity: Banks, ID Cards, and the Emergence of...*, s. 415.

223 O. Husz, *Bank Identity: Banks, ID Cards, and the Emergence of...*, s. 415.

Wraz z postępującym rozwojem technologicznym zmieniła się również forma dokonywania uwierzytelniania tożsamości.

W 2002 r. powstało konsorcjum – w którym uczestniczyło większość największych szwedzkich banków²²⁴. Celem powstałego konsorcjum było opraco-

wanie ogólnej infrastruktury dla e-identyfikacji, która spełni wymagania władz i banków – w 2003 r. wydano pierwszą kartę identyfikacyjną BankID.

Od tego czasu BankID stał się największym krajowym dostawcą usługi potwierdzania tożsamości w Szwecji.

3.2. Norwegia

Podobnie jak w Szwecji, także w Norwegii powszechne jest posługiwanie się rozwiązaniem nazwanym BankID, funkcjonującym zresztą w bardzo podobny sposób. Jest to narzędzie oparte na infrastrukturze klucza publicznego, które dzisiaj stanowi de facto standardowe rozwiązanie dla elektronicznej identyfikacji, uwierzytelniania i podpisu elektronicznego. Współpraca norweskich banków w zakresie tworzenia wspólnych rozwiązań sięga 1972 r., kiedy to ich konsorcjum powołało spółkę BBS (*Bankenes Betalings Sentral*), mającą na celu wypracowywanie wspólnych wzorców usługowych oraz platform ich oferowania²²⁵.

Na przełomie stuleci rozwój usług internetowych zmotywował norweskie banki do opracowania własnych systemów eID i uwierzytelniania, umożliwiających dostęp do usług bankowości internetowej.

Udało im się uzgodnić wspólną architekturę standardową dla identyfikacji i podpisywania, która miała być dostarczana właśnie przez działającą już od ponad ćwierć wieku spółkę BBS. BankID zostało uruchomione przez *SpareBank 1* w 2004 roku.

Obecnie BankID posługuje się już 4,6 mln²²⁶ z łącznej liczby 5,3 mln obywateli Norwegii. Narzędzie pozwala na elektroniczne podpisywanie dokumentów, identyfikację w internetowych serwisach administracji publicznej oraz oczywiście w serwisach oferowanych przez same banki. **Niedawno zintegrowano z nim usługę będącą odpowiednikiem polskiego e-dowodu, tzn. przy pomocy BankID można potwierdzić swoją tożsamość także np. na pocztce, albo – co stanowi bardzo norweski wątek – w państwowych monopolowych sklepach alkoholowych (*Vinmonopolet*)²²⁷.**

3.3. Belgia

Belgijskie narzędzie *itsme*® stanowi natomiast przykład przedsięwzięcia prywatnego, które zostało następnie dostrzeżone, wsparte oraz uznane przez państwo.

Aplikacja służąca do identyfikacji osobistej na potrzeby usług oferowanych przez przedsiębiorców powstała w 2017 r. w ramach konsorcjum powołanego przez belgijskie banki (*Belfius*, *BNP Paribas Fortis*, *ING*, *KBC*) oraz operatorów telekomunikacyjnych (*Orange Belgium*, *Proximus* and *Telenet*)²²⁸. Już w 2018 r. władze Belgii uznały to narzędzie i zaczęły proces integrowania go z oferowanymi serwisami publicznymi,

zarazem podejmując decyzję o jego wsparciu finansowym²²⁹.

W 2023 r. liczba obywateli Belgii użytkujących aplikację przekroczyła 7 mln²³⁰, a jednocześnie, począwszy od 2022 r., dostęp do części usług zintegrowanych z aplikacją zaoferowano obywatelom Niderlandów i Luksemburga, następnie zaś także wszystkich państw nordyckich. ***Itsme*® pozostaje cały czas przedsięwzięciem stricte prywatnym, a możliwość korzystania z narzędzie w celu identyfikacji na potrzeby usług publicznych jest przedmiotem porozumień zawieranych z rządem Belgii oraz rządami**

²²⁴ <https://www.bankid.com/om-oss/historia> [dostęp: 4 lipca 2025 r.].

²²⁵ E. Parmiggiani, P. Mikalef, *The Case of Norway and Digital Transformation over the Years [w:] Digital Transformation in Norwegian Enterprises*, red. E. Parmiggiani, P. Mikalef, Springer 2022, s. 14-15.

²²⁶ <https://bankid.no/en/about-us> [dostęp: 11 lipca 2025 r.].

²²⁷ <https://stoe.no/en/id-on-your-phone> [dostęp: 11 lipca 2025 r.].

²²⁸ <https://www.belganewsagency.eu/flemish-government-secures-free-access-to-itsme-digital-identification-application> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

²²⁹ <https://www.wsbi-esbg.org/26th-edition-of-spotlight-hello-itsme-youre-looking-for/> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

²³⁰ <https://www.itsme-id.com/en-BE/blog/annualfigures2023> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

regionalnymi. Przykładowo, w styczniu 2025 r. porozumienie takie zawarł rząd Flandrii, gwarantując

darmowy dostęp do itsme® dla flamandzkiej administracji publicznej²³¹.

3.4. Dania

Narzędzie do e-identyfikacji w niektórych państwach jest oferowane w ramach przedsięwzięć, które uznać możemy za szandarowe przykłady partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednym z nich jest niewątpliwie Dania.

Poprzednio, od 2010 r., w Danii stosowano jednolitą formę elektronicznej identyfikacji zarówno na potrzeby banków, jak i usług publicznych, nazywaną NemID²³², fizycznie posiadającą formę karty jedno-

razowych kodów. W 2021 r. rozpoczęto wdrażanie obecnie funkcjonującego systemu MitID, będący wspólnym przedsięwzięciem rządowej Agencji Cyfrowej Administracji (*Digitaliseringsstyrelsen*) oraz Duńskiego Zrzeszenia Banków (*Finans Danmark*). Narzędzie funkcjonuje w formie aplikacji, ale również np. karty chipowej i zapewnia identyfikację użytkownika zarówno w ramach systemów bankowych, jak i publicznych²³³.

3.5. Francja i Republika Federalna Niemiec

Niejako na zasadzie kontrastu dla wszystkich wcześniejszych przykładów należy wskazać przykłady dwóch największych państw Unii Europejskiej: Francji i Niemiec.

Od 2018 r. działa system FranceConnect+ (dalej FC+), odpowiednik polskiego Profilu Zaufanego. Umożliwia on cyfrowy dostęp do wielu usług publicznych. **Zasadnicza różnica pomiędzy FC+ a rozwiązaniami polskimi oraz tymi funkcjonującymi w opisanych wyżej państwach polega na tym, że w systemie francuskim banki w ogóle nie pełnią roli dostawcy e-identyfikacji.**

Korzystanie z FC+ wymaga od użytkownika zarejestrowania się przez osobny organ administracji: *France Identité*. Alternatywą jest uzyskanie dostępu do e-administracji za pośrednictwem *La Poste* (francuskiego państwowego operatora pocztowego). *La Poste*, w przeciwieństwie do Poczty Polskiej, jest całkowicie państwowym podmiotem o statusie organu zaufania publicznego.

Również niemiecki system BundID nie zna opcji e-identyfikacji dokonanej za pośrednictwem banków. Do systemu można logować się przy pomocy narzędzi uzyskanych od instytucji publicznych, np. odpowiednika polskiego e-dowodu lub certyfikatu używanego do składania deklaracji podatkowych.

Opisane rozwiązanie wpisuje się bardzo dobrze w tradycje funkcjonowania państwa i administracji publicznej w obu państwach, a w szczególności we Francji. Można powiedzieć, że francuska administracja jest wyjątkowo „odporna” na implementację rozwiązań właściwych dla nowego zarządzania publicznego. Zamiast wykorzystywać podmioty prywatne do realizacji konkretnych zadań, administracja francuska woli wykształcać kolejne organy w ramach złożonych struktur. **Model administracji, zdecydowanie bardziej etatystyczny, opiera się na założeniu, że centralizacja, standaryzacja i wysokie kwalifikacje kadr zapewnią jej wysoki poziom wydajności oraz bezpieczeństwa.**

Działanie administracji francuskiej dobrze ilustruje system silnie scentralizowany, który skutecznie broni się przed delegowaniem swoich zadań do podmiotów prywatnych. W ramach francuskiej administracji publicznej działało ponad 80 000 organów (stan na 2024 r.)²³⁴, zaliczają się do nich także edukacja czy służba zdrowia. Każdy z działów francuskiej administracji jest bardzo rozbudowany, często z bardzo ograniczoną możliwością dostępu do struktury społeczno-zawodowej. Przyczyn takiego stanu można wskazać kilka. Pierwszą z nich jest charakterystyka państwa. Wyrażna dominacja Paryża jako centrum państwa – nie tylko polityczne, ale także finansowe i centrum kapitału intelektualnego – sprzyjało centralizowaniu wszelkich struktur, nie tylko publicznych,

²³¹ <https://www.belganewsagency.eu/flemish-government-secures-free-access-to-itsme-digital-identification-application> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

²³² M.S. Bærentzen, Ch. Ulstrand, B. Andersen, MitID: A Security Investigation of eID Deployment in a Modern Society, „Journal of Cyber Security and Mobility”, 2023.

²³³ <https://www.mitid.dk/en-gb/about-mitid/> [dostęp: 11 lipca 2025 r.].

²³⁴ Service-Public.fr en chiffres | Service-Public.fr [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

ale też prywatnych (chcące liczyć się na francuskim rynku przedsiębiorstwa muszą mieć swoją siedzibę w paryskim La Défense). Drugim czynnikiem sprzyjającym takiemu modelowi rozwoju administracji była działalność (do 2021 r.) Państwowej Szkoły Administracji (ENA). ENA była kuźnią kadr administracji i francuskich elit politycznych. Ostatnim istotnym czynnikiem jest mentalność Francuzów. Przejawiają oni niechęć wobec gotowych modeli rozwiązań (zwłaszcza anglosaskich) i odczuwają potrzebę opracowywania za wszelką cenę – nawet skuteczności – własnych²³⁵.

Połączenie tych trzech czynników uczyniło francuskie struktury odporne na rozwiązania nowego zarządzania publicznego. Zamiast wykorzystywać podmioty prywatne do realizacji konkretnych zadań, administracja francuska woli wykształcać kolejne organy w ramach złożonych struktur. Francuski model administracji opiera się na założeniu, że to właśnie centralizacja, standaryzacja i wysokie kwalifikacje kadr zapewnią jej wysoki poziom wydajności oraz bezpieczeństwa. Mentalność ta widoczna jest też w gospodarce. Najważniejsze z perspektywy funkcjonowania państwa branże (energetyka, transport etc.) kontrolowane są przez podmioty państwowe (np. Electricité de France, SNCF czy La Poste).

3.6. Estonia

Dla funkcjonowania państwa niezwykle istotna jest ciągłość świadczenia i dostępu do usług publicznych. Społeczeństwo przekonało się o tym choć niedawno, przy okazji pandemii koronawirusa, kiedy ze względu na lockdowny dostęp do administracji był znacznie utrudniony.

Problemów tych uniknęła jednak Estonia, która od 1996 roku buduje tzw. e-state (e-Estonia), czyli po prostu „e-państwo” albo „cyfrowy kraj”. Marten Kaevats – doradca rządu estońskiego ds. cyfryzacji – w wywiadzie dla CyberDefence24²³⁷ podał, że 99% usług administracji publicznej jest dostępnych dla Estończyków online, całodobowo, przez cały tydzień.

Podstawy pod współczesną cyfrową administrację położyły prywatne banki estońskie, które jako

Przykład Francji dowodzi, że da się zbudować nowoczesną administrację w oparciu jedynie o instytucje państwowe. **Z cyfrowych usług świadczonych przez francuską służbę publiczną zadowolonych jest 79% użytkowników**²³⁶. Centralizacja i celowe upaństwowienie pewnych sektorów dają poczucie bezpieczeństwa i ciągłości funkcjonowania państwa. Ponadto w dobie powszechnej cyfryzacji, państwowe ośrodki dbające o bezpieczeństwo danych mają ułatwione zadanie monitorowania państwowej infrastruktury teleinformatycznej.

W ramach niniejszego raportu trudno byłoby jednak przedstawić przekonującą diagnozę odnośnie do tego, dlaczego na analogicznej zasadzie funkcjonuje publiczny system e-administracji w Niemczech. Niemniej jednak oba przykłady pokazują, że sprawny system e-administracji można stworzyć bez udziału sektora prywatnego, w tym banków. Zasadniczo należy jednak podkreślić, że wiele państw europejskich z powodzeniem rozwija modele opisane powyżej, zakładające niekiedy bardzo znaczny stopień zaangażowania banków, a wiele spośród tych modeli zaliczanych jest do najbardziej innowacyjnych i popularnych w społeczeństwach.

pierwsze wprowadziły system cyfrowej tożsamości (eID)²³⁸.

Od 2001 roku Estonia rozwija system X-Road. Jest to informatyczny węzeł łączący wszystkie bazy danych wykorzystywane przez instytucje państwa. Banki umożliwiają swoim klientom wejście do systemu (odpowiednik usługi oferowanej w Polsce przez Profil Zaufany). Dzięki systemowi X-Road klient administracji podaje swoje dane tylko w jednym miejscu (przez bank) i uzyskuje automatycznie dostęp do wszystkich usług administracji (np. służby zdrowia). **System ten pozwala także na przesyłanie dowolnych zasobów zgromadzonych w każdej z baz danych podłączonych do węzła do dowolnej innej, co oznacza pełną integrację systemu.**

235 A. Płoszaj, *Doświadczenia administracji we Francji* [w:] S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa 2013.

236 Service-public.fr : Les résultats du Baromètre 2024 - Direction de l'information légale et administrative – DILA [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

237 <https://cyberdefence24.pl/polityka-i-prawo/cyfryzacja-pomogla-estonii-utrzymac-ciaglosc-uslug-publicznych-podczas-pandemii> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

238 <https://e-estonia.com/story/> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

Rozbudowany krajowy system informatyczny umożliwił Estończykom wprowadzenie podpisu elektronicznego już w 2002 r. W 2005 roku umożliwiono głosowanie online, a od 2008 r. działa system e-służby zdrowia (e-recepty wystawia się od 2010 r.). Następnie do systemu wprowadzano konsekwentnie kolejne e-usługi administracji.

Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Estońską Agencję Innowacji i Biznesu (eis)²³⁹ po wprowadzeniu w 2024 r. możliwości zawarcia małżeństwa i wszczęcia procedury rozvodu przez Internet, **Estonia stała się państwem w 100% cyfrowym.** Dzięki temu administracja jest zawsze dostępna dla swoich klientów-użytkowników systemu.

W 2013 r. przy współpracy z rządem fińskim (następnie włączono również Islandię) powołano Nordic Institute for Interoperability Solutions (NIIS). Zarząd NIIS wybierany jest przez przedstawicieli rządów Estonii, Finlandii i Islandii (EE – przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości, FI i IS – przedstawiciele Ministerstw Finansów)²⁴⁰. Instytut zarządza rozbudową systemu X-Road. Prowadzi też ciągły monitoring sieci w celu zapobiegania atakom hackerskim. Głównym celem dalszego rozwoju systemu jest poprawa zabezpieczeń. Rozbudowywany system jest także sprzedawany jako produkt. W lipcu 2025 r. X-Road stanowi element 26 systemów informatycznych wykorzystywanych przez rządy i administracje, w jego rozbudowę zaangażowanych są 162 państwa i obsługuje on 550 milionów użytkowników²⁴¹.

W kontekście powyższych ustaleń – już w tym miejscu należy sformułować **postulat bacznego przeglądania się Estonii i tamtejszym rozwiązaniom cyfrowym, w tym także estońskiemu systemowi bankowemu (finansowemu), który dostarczać może licznych inspiracji, interesujących doświadczeń oraz przykładów wartościowych rozwiązań, które powinny być implementowane w Polsce.**

Biorąc pod uwagę doświadczenia estońskie, **banki mogą zaangażować się w rozwój cyfrowych systemów administracji na kilka sposobów:**

- 1) jako posiadacze baz danych i instytucje zaufania mogą umożliwiać swoim klientom przekazanie danych osobowych do węzła centralnego;
- 2) systemy bankowości elektronicznej i doświadczenia zebrane podczas ich konstrukcji mogą posłu-

żyć do budowy i odpowiedniego zabezpieczenia węzłów przekazujących informacje.

Warto podkreślić rolę banków w budowie e-Estonii. Wprowadzenie w 1996 r. (dwa lata po opublikowaniu rządowej strategii cyfryzacji) pierwszych rozwiązań bankowości elektronicznej miało dwojaki skutek. Po pierwsze, prywatne banki zaczęły tworzyć systemy informatyczne, wraz z systemami zabezpieczeń, które stały się punktem wyjścia dla rozwijającej się cyfrowej administracji. Po drugie, ważniejsze, wcześnie wprowadzenie rozwiązań cyfrowej bankowości i promocja ich w całym kraju rozpoczęła proces budowy powszechnego w społeczeństwie zaufania do rozwiązań elektronicznych.

Zbudowanie tego zaufania jest zdecydowanie największym sukcesem estońskiego programu cyfryzacji, zwłaszcza biorąc pod uwagę sytuację państwa, które jest ciągle narażone na ataki ze strony Federacji Rosyjskiej.

Niemalą rolę odgrywa mała liczba ludności (1.193.791 w 2024²⁴²) oraz specyficzna sytuacja społeczno-polityczna na początku tej drogi. Po odzyskaniu niepodległości w 1991 r. rząd estoński rozpoczynając proces odbudowy kraju po okupacji przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich zwrócił uwagę na zupełny brak struktur administracji oraz infrastruktury cyfrowej. Start z poziomu zero umożliwił przygotowanie zupełnie nowych rozwiązań, bez konieczności wycofywania starych i trudnych w zarządzaniu okresów przejściowych (jednoczesnego wycofywania starego systemu i wprowadzania nowego). Estonia wykorzystała też maksymalnie potencjał małego kraju.

W 1996 r. wystartował program „Tygrysiego skoku”, który przygotował społeczeństwo na rewolucję cyfrową. Położono nacisk na edukację cyfrową i wprowadzenie innowacji do szkół. Dzięki temu dzisiaj Estonia może poszczycić się wysokim wskaźnikiem Indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) prowadzonego przez Komisję Europejską. **Rozwój cyfrowej Estonii jest więc sukcesem współpracy wielu sektorów: rządu, który opracował i skutecznie wdrożył strategię rozwoju; sektora prywatnego, który sprawnie dostosował się do nowych wymagań – zwłaszcza banków, które odegrały kluczową rolę w budowie zaufania społecznego do nowych rozwiązań.** Jest to też sukces na polu między-

²³⁹ <https://e-estonia.com/story/> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

²⁴⁰ <https://www.niis.org/governance> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

²⁴¹ <https://x-road.global/xroad-world-map> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

²⁴² <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/estonia/#people-and-society> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

narodowym – powołanie NIIŚ wspólnie z rządem Fińskim w celu realizacji wspólnych interesów.

Należy jednak pamiętać o szczególnych warunkach, które umożliwiły Estonii sukces. Z uwagi na różnicę w skali nie można przekładać wszystkich rozwiązań 1:1 na grunt Polski. Według danych opublikowanych przez Miasto Stołeczne Warszawa, w 2024 r. stolicę zamieszkiwało 1,86 mln ludzi²⁴³ (prawie tyle samo, ile liczba mieszkańców całej Estonii). Skala państwa – a zatem wyzwań stojących przed administracją i stopień jej złożoności – są nieporównywalne. O ile na szczeblu centralnym pełna cyfryzacja polskiej administracji będzie dużo trudniejsza, tak z przetestowanych przez Estonię rozwiązań będą mogły skorzystać organy samorządów i administracji lokalnej. Polskie banki dysponują już rozwiązaniami e-tożsamości i uwierzytelniania, które po zbudowaniu architektury węzłów lokalnych mogą posłużyć jako podstawa cyfrowej administracji lokalnej. Jednak wprowadzenie takich rozwiązań będzie wymagało spójnej strategii i stałego nadzoru na szczeblu krajowym.

Estonia pokazuje także konkretne zagrożenia płynące z przeniesienia całości usług oferowanych przez państwo do sieci. W 2007 r. Estonia stała się celem największego ataku przeprowadzonego przez grupy hackerskie powiązane z Federacją Rosyjską²⁴⁴. Sparaliżowały one całą krytyczną strukturę informatyczną, nie tylko publiczną, ale też prywatną – w tym banków. Atak nastąpił dwa lata po wprowadzeniu do użytku systemów eID oraz możliwości oddania głosu w wyborach przez internet. **Oznacza to, że obce służby mogą próbować – wykorzystując nowoczesne rozwiązania technologiczne oraz internet – wpływać na wydarzenia tak ważne w państwach demokratycznych jak wybory czy codzienne funkcjonowanie organów władzy publicznej.**

Rozważyć zatem należy, które usługi oferowane przez administrację publiczną można oferować w formie elektronicznej, a które – ze względów bezpieczeństwa – lepiej pozostawić w formie tradycyjnej.

4. Efektywność rozwiązań polegających na przejmowaniu zadań administracji publicznej przez banki

Choć – jak pokazano wyżej – liczba sytuacji, w których banki partycypują w realizacji zadań publicznych jest duża i są to aktywności różnorodne, a brak jest obecnie badań ukazujących relację kosztów i zysków tych rozwiązań, rozważyć warto, wykorzystując (choć szczątkowe, częściowo tylko dostępne w domenie publicznej) dane, by spróbować sformułować konkluzje w przedmiocie oceny optymalności tego stanu od strony ekonomicznej.

W pierwszej kolejności przypomnieć trzeba, że **generalnie angażowanie podmiotów prywatnych w wykonywanie zadań publicznych jest na ogół rozwiązaniem efektywnym, ponieważ wyspecjalizowani w załatwianiu danej kategorii spraw uczestnicy obrotu prywatnoprawnego (zwłaszcza nowatorscy przedsiębiorcy) działają wydajnie, angażując zasoby niedostępne administracji państwowej, specjali-**

styczne doświadczenie oraz znaną z relacji rynkowych jakość obsługi klientów.

„Wskazuje się przede wszystkim na **większą od administracji publicznej ekonomiczną i społeczną efektywność usług świadczonych przez podmioty prywatne. Podmioty te cechuje także większa skuteczność w wykorzystywaniu posiadanych środków. Przedsiębiorca prywatny wnosi do procesu świadczenia usług publicznych również kreatywność i doświadczenie zdobyte na wolnym rynku. Strona publiczna dysponuje władztwem, zaś strona prywatna wnosi wiedzę o efektywnym zarządzaniu, nowoczesne technologie, kapitał oraz skuteczność prowadzenia działalności. Prowadzi to do usprawnienia i podniesienia poziomu świadczonych usług publicznych z jednej strony, a do obniżenia ich kosztów ze strony drugiej**”²⁴⁵ [wyróżnienie własne].

243 <https://um.warszawa.pl/-/statystyka-warszawy-2024> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

244 <https://www.bbc.com/news/39655415> [dostęp: 12 lipca 2025 r.].

245 J. Zawora, *Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji inwestycji samorządowych*, „Przedsiębiorczość-Edukacja”, 1(16)/2020, s. 372.

Należy wszakże zwrócić uwagę na to, że literatura dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego czy też innych form outsourcingu zadań publicznych do sektora prywatnego dotyczy przede wszystkim realizacji takich zadań publicznych jak tradycyjne inwestycje infrastrukturalne (czyli najczęściej budowlane) lub też wykonywanie usług publicznych „w świecie realnym”, takich jak bieżąca obsługa infrastruktury. Takich też przypadków dotyczy gros dostępnych analiz kosztochłonności i efektywności stosowanych rozwiązań. Podnoszone zarzuty czy unaoczniane problemy dotyczące wykonywania tychże zadań przez podmioty prywatne niekoniecznie znajdują proste przełożenie na zagadnienia, których dotyczy niniejszy raport. Większość zadań publicznych, o których tutaj mowa, wykonywanych jest bowiem w formach elektronicznych z wykorzystaniem istniejącej już, informatycznej infrastruktury banków. Trudno byłoby zatem wyobrazić sobie, aby przy powierzeniu podmiotowi prywatnemu (bankowi) zadań takich jak dostarczanie usług identyfikacji użytkownika na potrzeby e-administracji czy umożliwianie złożenia wniosku o świadczenie socjalne wystąpiły problemy takie jak przy realizacji przez podmiot prywatny budowy zakładu opieki zdrowotnej czy drogi publicznej, wywożenia śmieci albo utrzymywania zieleni miejskiej. Można bowiem pokusić się o stwierdzenie, że **bank pośredniczący w dostępie do usług e-administracji rzadko kiedy musi tworzyć „od zera” nową infrastrukturę informatyczną czy model działania, a dużo częściej po prostu udostępnia infrastrukturę i modele już istniejące i sprawdzone w ramach własnej działalności komercyjnej.**

Z drugiej strony – nie ma wątpliwości, że sukces wielu państw europejskich w obszarze cyfryzacji, digitalizacji, a zwłaszcza zapewnieniu swoim obywatelom bezpiecznego i niezawodnego dostępu do administracji publicznej „na odległość” oraz w sposób względnie ekologiczny i ekonomiczny (oszczędność papieru, nieponoszenie kosztów usług pocztowych oraz innych zasobów tradycyjnie wykorzystywanych na dużą skalę przez administrację w związku z wydawaniem decyzji, wymianą pism, korespondencją z podmiotami administrowanymi itd.) **ma swoje źródło właśnie w kooperacji z bankami, które udostępniają swoją infrastrukturę technologiczną, integrując własne systemy z aplikacjami i bazami danych administracji publicznej.**

„Tożsamości cyfrowe odgrywają kluczową rolę w umożliwianiu bezpiecznych i zaufanych interakcji cyfrowych, w tym dostępu do usług publicznych. Osiemnaście z 33 krajów OECD (55%)

oferuje powszechny dostęp do usług publicznych za pośrednictwem bezpiecznych i przyjaznych dla użytkownika rozwiązań tożsamości cyfrowej, przy czym co najmniej 75% usług jest dostępnych za pomocą takiej tożsamości cyfrowej. Z kolei w 9 z 33 krajów (27%) dostęp do mniej niż połowy usług jest możliwy w ten sposób. Rozpowszechnienie usług publicznych wykorzystujących rozwiązania tożsamości cyfrowej znajduje odzwierciedlenie w odsetku uprawnionych populacji aktywnie z nich korzystających. Kraje nordyckie (Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia i Szwecja), wraz z Koreą i Holandią, przodują w tym zakresie, ponieważ ponad 90% ich populacji korzysta z tożsamości cyfrowej. **Ten sukces w dużej mierze przypisuje się silnej współpracy z sektorem prywatnym, w tym bankami**”²⁴⁶ [wyróżnienie własne].

Jak wynika z cytowanego wyżej raportu OECD: **średnia inwestycja w krajach OECD w ICT (Information and Communication Technologies, czyli technologie komunikacyjno-informacyjne) w sektorze rządowym wyniosła około 3,6% PKB.**

Choć informacja powyższa jest bardzo ogólna, a – jak zasygnalizowano – brak jest dostatecznych wiarygodnych danych pozwalających oszacować ile „oszczędza” państwo polskie na zaangażowaniu banków w częściowy proces cyfryzacji administracji publicznej, przytoczyć warto kilka informacji:

- 1) o ile **partnerstwo banków z państwem przynosi oszczędności drugiej stronie – zaangażowanie banków nie wiąże się z jakimkolwiek zarobkiem, ani przysługującą im rekompensatą z tego tytułu** – jak informowano jeszcze w 2016 r.:

„Mimo tego, że ePUAP, czyli internetowa platforma dostępu do usług administracji publicznej, działa już kilka lat, korzysta z niego niewiele osób. Dość powiedzieć, że tzw. profil zaufany dający dostęp do pełnego zakresu usług ePUAP-u posiada zaledwie pół miliona Polaków. Powód tak małego zainteresowania jest prosty: aby profil zaufany zdobyć, po złożeniu odpowiedniego wniosku w sieci i tak trzeba udać się do urzędu, gdzie następuje potwierdzenie tożsamości. (...) już w październiku PKO BP jako pierwszy bank umożliwi swoim klientom potwierdzenie swojej tożsamości w ePUAP-ie za pośrednictwem internetowego serwisu transakcyjnego. W kolejce mają stać kolejne instytucje tym zainteresowane. Wśród

²⁴⁶ OECD (2025), *Government at a Glance 2025*, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en> [dostęp: 10 lipca 2025 r.].

nich ma być m.in. mBank. Pytanie, czy system ePUAP-u to wytrzyma. (...)

Jak deklarują przedstawiciele banków oraz Ministerstwo Cyfryzacji, które pilotuje projekt, banki nie będą na tym zarabiać. Ale i tak ma to być dla nich korzystne. Dzięki dostępowi do ePUAP banki w łatwy sposób będą mogły zdobywać dokumenty potrzebne np. przy ubieganiu się przez klientów o kredyty. Chodzi np. o zaświadczenia o niezaleganiu z podatkami czy wysokości dochodów osiąganych przez prowadzących działalność gospodarczą. Dziś takie papiery klient musi załatwiać osobiście. W najbliższej przyszłości, za jego zgodą, szybko i tanio zrobi to sam bank²⁴⁷ [wyróżnienie własne];

- 2) w całej Polsce istnieje blisko 1500 urzędowych punktów potwierdzających tożsamość, oferujących dostęp do profilu zaufanego itd. (m.in. w urzędach skarbowych, oddziałach ZUS i NFZ, urzędach miast i gmin, a także niektórych bankach i placówkach Poczty Polskiej)²⁴⁸;
- 3) jak wynika z dostępnych wyników badań (przytoczone poniżej badanie z 2019 r. – brak informacji

o przeprowadzonych później analogicznych badaniach): **ponad 50% użytkowników ePUAP chętnie korzysta z logowania za pośrednictwem bankowości** (co z kolei powoduje, że inne, w tym wymienione wyżej, podmioty są w tym zakresie odciążane; w szczególności pozwala to ograniczyć koszty związane z utrzymywaniem i funkcjonowaniem punktów potwierdzających, które są na ogół punktami mieszczącymi się w siedzibach organów administracji rządowej i samorządowej; dzięki wykorzystaniu systemów bankowych, często takie punkty są odciążane dzięki czemu mogą realizować inne zadania oraz obsługiwać równocześnie innych petentów);

„ponad połowa użytkowników usługi ePUAP (54,5%) wykorzystuje możliwość zalogowania się do niej przez swojego dostawcę usług bankowych. Jako zalety tego rozwiązania wymieniają przede wszystkim wygodę i szybkość oraz zaufanie do swojego banku. Poniższe stwierdzenia opisują nastawienie użytkowników. Powyższa obserwacja nasuwa wniosek, że wykorzystanie instytucji bankowych do zarządzania tożsamością oraz jej weryfikacją może być skutecznym i społecznie akceptowanym rozwiązaniem²⁴⁹ [wyróżnienie własne].

Wykres 10. Czy korzystasz z opcji „zaloguj przez bank” w ePUAP?



Źródło: opracowanie własne, za: W. Wodo, D. Stygar, K. Winiarska, *Bezpieczeństwo systemów...*²⁵⁰

²⁴⁷ J. Uryniuk, *Do ePUAP-u zalogujecie się przez bank. Już w październiku*, <https://www.cashless.pl/1632-do-epuap-u-zalogujecie-sie-przez-bank-juz-w-pazdzierniku>, [dostęp: 1 lipca 2025 r.].

²⁴⁸ K. Spurgiasz, *Potwierdzenie profilu zaufanego - jak to zrobić?*, <https://www.totalmoney.pl/artykuly/potwierdzenie-profilu-zaufanego> [dostęp: 1 lipca 2025 r.].

²⁴⁹ W. Wodo, D. Stygar, K. Winiarska, *Bezpieczeństwo systemów bankowości elektronicznej i mobilnej w Polsce*, Wrocław 2019, s. 41.

²⁵⁰ W. Wodo, D. Stygar, K. Winiarska, *Bezpieczeństwo systemów bankowości elektronicznej i mobilnej w Polsce*, Wrocław 2019, s. 41.

Wykres za: W. Wodo, D. Stygar, K. Winiarska, Bezpieczeństwo systemów....

- 4) **przez długi okres czasu platforma cyfrowa skonstruowana przez państwo, przed jej integracją z systemami bankowymi, która miała posłużyć obywatelom do kontaktu z administracją poprzez sieć, pozostawała jedynie drogą inwestycją, generującą koszty idące w dziesiątki milionów złotych oraz wywołując powszechną krytykę ekspertów, audytorów oraz mediów:**

„Mizerię informatyzacji administracji widać też w najnowszym raporcie GUS „Społeczeństwo informacyjne w Polsce 2013”. **Odsetek dorosłych Polaków, którzy skorzystali z elektronicznych usług administracji, spadł aż o 9 pkt proc.** (w 2012 r. przyznawało się do tego 31,6 proc. osób, w 2013 r. już tylko 22,6 proc.). (...) **Konta na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej ma jedynie 190 tys. osób.** (...) **W praktyce jednak wciąż to papierowe dokumenty są postrzegane jako ważniejsze, a większość urzędów – nawet jeżeli wprowadziła u siebie e-obieg (e-usługi świadczy co drugi urząd) – to dubluje go z papierowym.** (...) **Ciągłe zmiany koncepcji.** Od 2010 r. kilka razy zapowiadano wielką rewolucję informatyczną, ogłaszano kolejne plany informatyzacji państwa, a nawet nowe otwarcie po oczyszczeniu stajni Augiasza, czyli rozwiązaniu **problemu korupcji przy przetargach informatycznych. Równolegle zmniejszano zakres poszczególnych rozwiązań.** I tak wprowadzenie do wodu biometrycznego przesuwano kilka razy, by wreszcie ogłosić, że wejdzie on w życie w 2015 r., ale już bez warstwy elektronicznej. Podobnie jest z rozbudowywaną od sześciu lat platformą ePUAP – nowy minister Rafał Trzaskowski zapowiada, że był to projekt zbyt ambitny. (...) **Koordinacja procesu cyfryzacji w administracji centralnej i samorządowej była głównym powodem powstania resortu administracji i cyfryzacji.** (...) Trudności z kontrolą. W 2008 r., gdy środki unijne na cyfryzację zaczęły płynąć szerokim strumieniem, **brakowało kompetentnych urzędników.** W efekcie często zwracali się oni do znajomych z firm, by pomogli im pisać specyfikacje istotnych warunków

zamówienia, co szybko doprowadziło do korupcji. Tylko w policji mogło zostać ustawionych ponad sto przetargów, a drugie tyle w pozostałych ministerstwach i urzędach centralnych”²⁵¹ [wyróżnienie własne],

co pozwala sformułować ostrożne przypuszczenie, że bez włączenia banków – samodzielne starania państwa w obszarze cyfryzacji byłyby nie tylko nieefektywne, ale wręcz nieskuteczne;

- 5) **na budowę, wdrożenie i utrzymanie platform ePUAP i ePUAP2 w okresie od stycznia 2008 r. do 20 lipca 2015 r. wydano łącznie kwotę obejmującą prawie 108,5 mln zł z budżetu państwa.** Przewidywany koszt utrzymania ePUAP2 do 2020 roku szacowano na około 123 mln zł. Koszty ePUAP i ePUAP2 pokrywane były z budżetu państwa oraz ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego²⁵²;
- 6) **popularność profilu zaufanego w ostatnich kilku latach gwałtownie wzrosła (pomiędzy 2018 r., a 2022 r. dziesięciokrotnie!),** wystarczy przytoczyć oficjalne statystyki rządowe z 2022 r.:

„Cztery lata temu – na początku 2018 r. – profil zaufany miało jedynie 1,3 miliona osób.

- Dziś z PZ korzysta już ponad 14 milionów Polaków – to ponad 10 razy więcej (...) * * Profil zaufany powstał w 2011 r. – czyli już ponad 10 lat temu.
- Do 2016 r. korzystało z niego około 400 tysięcy osób, w większości – urzędnicy.
- W lipcu 2017 r. posiadało go milion Polaków.
- Rok później – 2 miliony.
- W 2019 r. mieliśmy 3 miliony PZ.
- Od 2020 r. profil zaufany odnotował ogromne wzrosty. Na początku roku liczba założonych profili sięgała 5 milionów, a na koniec liczba ta wynosiła aż 8 milionów aktywnych PZ.
- Na przekroczenie 10 milionów nie trzeba było długo czekać, już w marcu przekroczyliśmy ten pułap. Natomiast na koniec 2021 r. założonych PZ było 13 milionów.

²⁵¹ S. Czubkowska, R. Zieliński, *ePUAP kosztuje miliony, a mało kto z niego korzysta*, <https://forsal.pl/artykuly/773790,e-puap-kosztuje-miliony-a-malo-kto-z-niego-korzysta.html> [dostęp: 1 lipca 2025 r.].

²⁵² Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o usługach elektronicznych w administracji publicznej*, 2016, nik.gov.pl/ak-tualnosci/nik-o-uslugach-elektronicznych-w-administracji-publicznej, [dostęp: 2 lipca 2025 r.]. Ponadto: Z. Mazur, H. Mazur, T. Mendyk-Krajewska, *Ocena jakości platform e-usług publicznych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, (53)/2018, s. 203-216.

- W marcu 2022 r. mamy już 14 milionów profili zaufanych!!!²⁵³ [tekst oryginalny].

Przytoczone wyżej informacje pozwalają sformułować dość zaskakujące wnioski.

Nie kwestionując wcześniejszych ustaleń na temat „opłacalności” z punktu widzenia państwa zaangażowania banków w proces cyfryzacji administracji (oraz związanych z tym oszczędności budżetowych sięgających na przestrzeni tylko kilku ostatnich lat kwot idących przynajmniej w setki milionów złotych), a także potwierdzając trafność decyzji o skorzystaniu z już istniejących i bezpiecznych systemów bankowości elektronicznej banków (zamiast samodzielnie tworzyć i utrzymywać własne systemy weryfikacji tożsamości dla milionów obywateli) – zaryzykować można jednocześnie tezę, że bez tech-

nologii bankowych, usługi ePUAP, profilu zaufanego oraz inne działania państwa w tym obszarze okazałyby się w ogóle niepowodzeniem, a z pewnością zainteresowanie korzystania z nich przez obywateli byłoby zdecydowanie niższe.

Jak wynika bowiem z przywołanych wyżej faktów: tak długo, jak państwo (poprzez swoje organy, decydentów-polityków oraz obsługujące ich urzędy) samodzielnie kreowało rozwiązania w obszarze cyfryzacji – tak długo aktywności te oceniane były krytycznie jako nieefektywne, prowadząc do marnotrawstwa środków publicznych, braku konsekwencji oraz zaufania po stronie społeczeństwa. Poważną zmianę jakościową kojarzyć można natomiast z rozpoczętym ponad dekadę temu procesem włączania banków w reformy.

5. Zaangażowanie banków w działania publiczne – ekonomiczna analiza kosztów ponoszonych przez banki w ramach wybranych usług publicznych świadczonych nieodpłatnie oraz oszczędności po stronie państwa i społeczeństwa

5.1. Zastrzeżenia i uwagi ogólne

Autorzy podkreślają, że na dzień sporządzenia Raportu nie dysponują pewnymi danymi dotyczącymi ponoszenia przez banki kosztów w związku z realizowanymi przez nie nieodpłatnie zadaniami publicznymi, a jedynie szacunkowymi danymi wyjściowymi. Analogiczne badania nie były do tej pory prowadzone, brak jest też w domenie publicznej (np. w formie dokumentów oceny skutków regulacji, szacunków prowadzonych przez instytucje publiczne lub dokumentów sprawozdawczych, a także analogicznych opracowań zagranicznych) informacji, które mogłyby posłużyć jako punkt odniesienia dla takich symulacji kosztów.

W konsekwencji przedstawione niżej analizy, kalkulacje i szacunki mają wyłącznie charakter orientacyjny – w związku z czym powinny być interpretowane z ostrożnością, natomiast faktycznie poniesione (historyczne oraz przyszłe) koszty przez banki/sektor bankowy mogą różnić się od przeprowadzonych szacunków. Z drugiej jednak strony, próbując oszacować koszty poszczególnych rozwiązań, bazowano na częściowo dostępnych danych (np. dotyczących stawek wynagrodzeń, liczby logowań, przeciętnych cen materiałów itp.), prezentując zarówno scenariusze

„konserwatywne” (umiarkowane, o relatywnie niższych kwotach), jak i „rozszerzone”.

W trakcie prac badawczych nad niniejszym rozdziałem Raportu korzystano ze wsparcia ekonomisty, Pana Michała Jasiakiewicza.

Ponadto, dzięki życzliwości mBank – za co Autorzy Raportu uprzejmie Bankowi dziękują – w trakcie badań zapoznano się z, niepublikowanym dotychczas, a udostępnionym Autorom, dokumentem z października 2022 r. pt. „Fiscal And Regulatory Burden Analysis. Findings summary”. Opracowanie to, choć przygotowane w innym celu, czasie oraz z wykorzystaniem odmiennych metod niż niniejszy Raport, dotyczy bezpośrednio lub pośrednio częściowo analogicznych zagadnień, w tym kosztów (wydatków) po stronie banków generowanych na skutek działań prawodawczych, w tym również polegających na dodawaniu bankom kolejnych zadań realizowanych na rzecz szeroko rozumianego państwa i sfery publicznej. Jak wynika z przedmiotowego dokumentu:

- zasadniczo, z roku na rok, rośnie nie tylko zakres zadań przekazywanych bankom w ramach

²⁵³ Ministerstwo Cyfryzacji, 14 milionów profili zaufanych!, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/14-milionow-profilu-zaufanych2> [dostęp: 1 lipca 2025 r.].

wspierania administracji publicznej, lecz również wysokość związanych z tym kosztów;

- banki pełnią zadania z zakresu administracji publicznej (np. profil zaufany, 500+, Mój Prąd, mikrorachunek podatkowy),
- koszty po stronie sektora bankowego są znaczące i rosnące,
- państwo korzysta z oszczędności dzięki infrastrukturze banków,

- banki nie otrzymują adekwatnej lub choćby częściowej rekompensaty.

Ponadto – mimo wszystkich różnic pomiędzy analizowanym dokumentem, a Raportem, w tym całkowicie odmiennego sposobu prezentacji szacunkowych wyliczeń – zaprezentowane przez Bank szacunki oraz dane pozwalają sformułować tezę, że symulacje zaprezentowane niżej są zbliżone, a zatem mogą być traktowane jako wiarygodne.

5.2. Szacunki związane z uruchomieniem infrastruktury Profilu Zaufanego oraz roczny koszt utrzymania systemu

Założenia

W Polsce funkcjonuje model integracji oparty o krajowy węzeł, na który składa się Profil Zaufany i login.gov. Pośredniczy on procesie uwierzytelnienia usług publicznych. Jego głównym celem jest ujednolicenie integracji i obniżenie kosztów utrzymania po stronie integrujących się podmiotów. Oznacza to, że wszelkie szacunki kosztowe powinny być rozpatrywane w kontekście docelowego efektu, jakim jest obniżenie kosztów całego systemu.

W materiałach (dokumentach) urzędowych akcentuje się fakt, że usługi publiczne dla obywatela są bezpłatne. Opis węzła z kolei zwraca uwagę na redukcję kosztów po stronie integrujących się podmiotów. Wydaje się, że brak jest natomiast dostępnych jednoznacznych informacji o kosztach liczonych w formule „per transakcja”. Z tego też względu, w ramach wykonanych szacunków, przyjęto konserwatywne założenie, iż banki nie ponoszą opłat jednostkowych za logowanie, a państwo nie rekompensuje im nakładów inwestycyjnych ani operacyjnych (CAPEX i OPEX) związanych z obsługą Profilu Zaufanego.

W zakresie kosztów pracowniczych w sektorze IT w Polsce, raporty płacowe i ofertowe wskazują na wynagrodzenie w przedziale od 11 tys. zł do 22 tys. zł brutto w przypadku umów o pracę oraz w przedziale od 15 tys. zł do 28 tys. zł brutto w przypadku tzw. kontraktów B2B. Na potrzeby szacunków przyjęto średni koszt całkowity pracy na poziomie około 35 tys. zł miesięcznie.

Oprócz ww. kosztów pracowniczych dochodzą koszty certyfikacji i audytów zgodności. Dla usług zaufania publicznego ocena zgodności według eIDAS to wydatek z rzędu od 15 tys. EUR do 25 tys. EUR.

Wydaje się, że do niniejszej kalkulacji należy dodać także wydatki na audyty i compliance. Przewidzieć należy również rezerwę w wysokości około 15%.

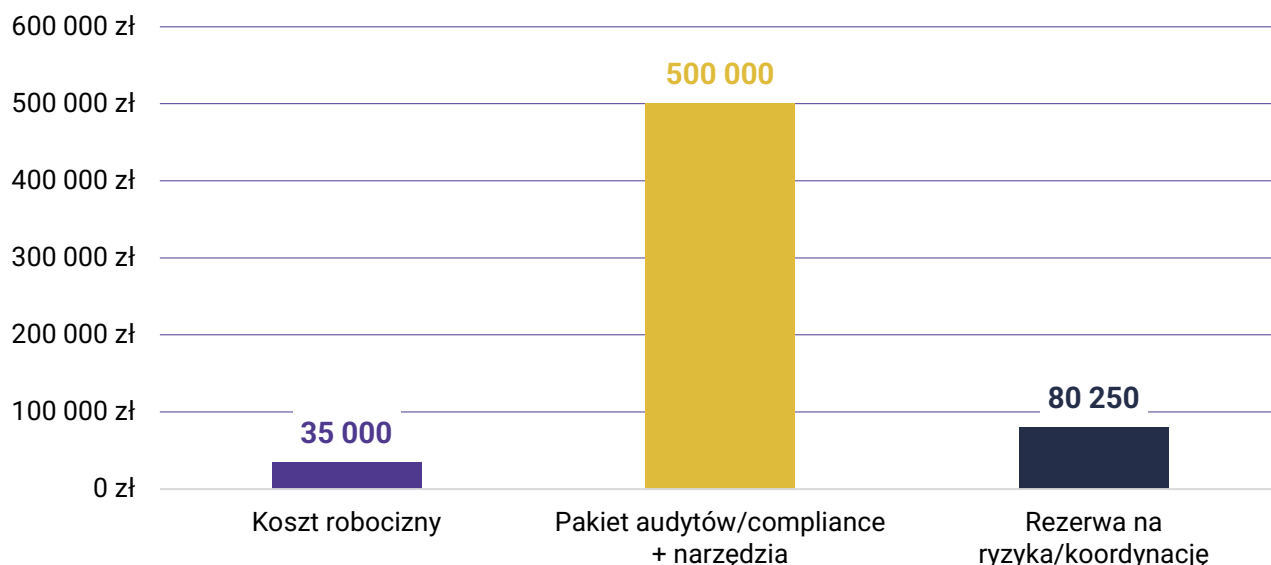
Porównując ww. założenia z benchmarkiem zagranicznym (przykładowo w krajach skandynawskich), funkcjonują modele oparte na stawkach jednostkowych za transakcję. W Szwecji opłaty za BankID wynoszą około 0,15 SEK za logowanie, przy czym część podmiotów korzysta z abonamentów. W Danii korzystanie z MitID wiąże się z kosztem około 0,28 DKK za autoryzację, do tego dochodzą opłaty wdrożeniowe w wysokości około 1200 DKK oraz abonament platformowy. W Norwegii natomiast stawka za BankID kształtuje się na poziomie 0,75–0,90 DKK za pojedyncze logowanie.

Mając na uwadze powyższe założenia, poniżej przedstawiono szacunek jednostkowego kosztu wdrożenia (CAPEX jednorazowy) oraz szacunek jednostkowego kosztu rocznego utrzymania (OPEX).

Na potrzeby kalkulacji CAPEX przyjęto następujące parametry kosztowe:

- koszt robocizny został oszacowany na poziomie **około 35 tys. zł miesięcznie** (uwzględniając średnie rynkowe stawki pracy w IT w Polsce, wraz z narzutami);
- pakiet związany z audytami i zgodnością regulacyjną, a także zakup i utrzymanie narzędzi do skanowania czy testów bezpieczeństwa szacowany łącznie w przedziale **od 200 tys. zł do 500 tys. zł**;
- rezerwa na ryzyka oraz działania koordynacyjne **w wysokości 15% całkowitego budżetu**.

Wykres 11. Szacunek jednostkowego kosztu wdrożenia (CAPEX jednorazowy) w podziale na parametry



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych

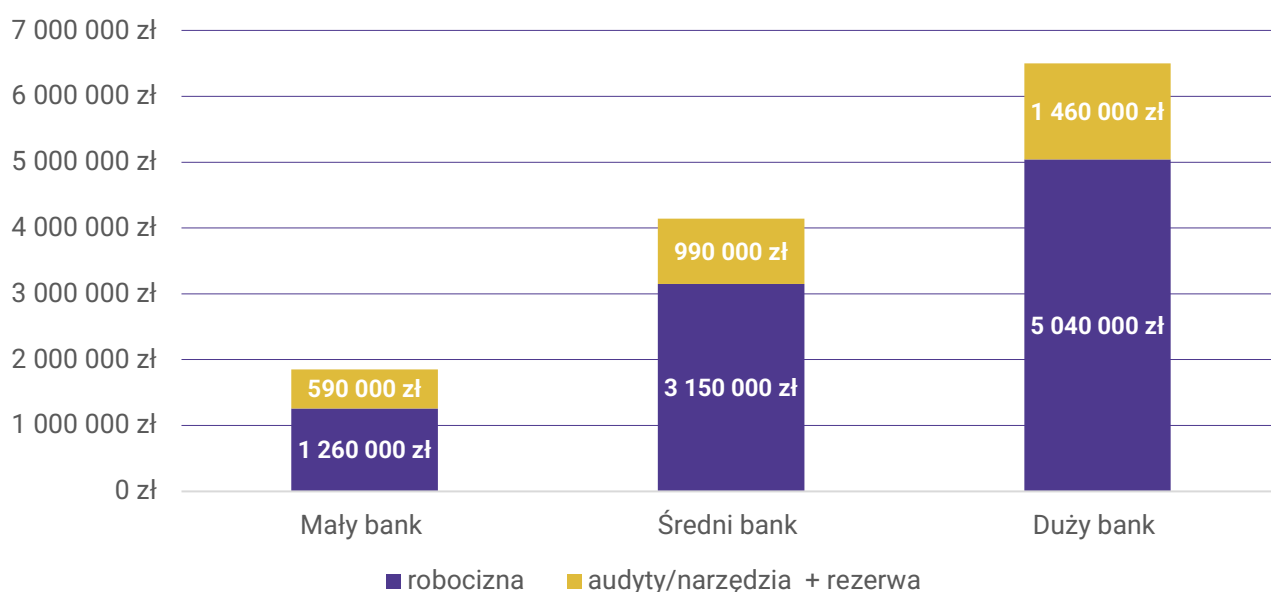
Na podstawie przyjętych parametrów kosztowych oszacowano następujące, hipotetyczne nakłady po stronie banków:

- w przypadku małego banku zatrudniającego przeciętnie 6 osób przez okres 6 miesięcy, koszty robocizny wynoszą z rzędu 1,26 mln zł. Po doliczeniu wydatków na audyty i narzędzia (ok. 0,35 mln zł) oraz rezerwy na ryzyka i koordynację, **całkowity koszt kształtuje się na poziomie około 1,85 mln zł;**
- w przypadku średniego banku zatrudniającego przeciętnie 10 osób przez okres 9 miesięcy

koszty robocizny wynoszą z rzędu 3,15 mln zł. Po doliczeniu wydatków na audyty i narzędzia (ok. 0,45 mln zł) oraz rezerwy na ryzyka i koordynację, **całkowity koszt kształtuje się na poziomie około 4,14 mln zł;**

- w przypadku dużego banku zatrudniającego przeciętnie 16 osób przez okres 9 miesięcy koszty robocizny wynoszą z rzędu 5,04 mln zł. Po doliczeniu wydatków na audyty i narzędzia (ok. 0,65 mln zł) oraz rezerwy na ryzyka i koordynację, **całkowity koszt kształtuje się na poziomie około 6,5 mln zł.**

Wykres 12. Szacunek jednostkowego kosztu wdrożenia (CAPEX jednorazowy) w zależności od wielkości banku



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych

Po wdrożeniu infrastruktury Profilu Zaufanego konieczne jest utrzymanie odpowiedniego środowiska operacyjnego oraz zapewnienie bezpieczeństwa przesyłu i obiegu gromadzonych danych. W szczególności należy wziąć pod uwagę zespół odpowiedzialny za run/Ops/Sec, liczący od 2 do 8 FTE, zapewniający całodobowe utrzymanie systemu, monitorowanie (SIEM), patching, obsługę change requestów, testy regresyjne, komunikację z węzłem państwowym oraz działania antyfraudowe.

W zakresie infrastruktury należy uwzględnić klastry API i WAF, systemy logowania do SIEM, certyfikaty, kopie zapasowe oraz mechanizmy wysokiej dostępności i disaster recovery (HA/DR). Doliczyć trzeba również audyty bezpieczeństwa i testy penetracyjne, a także oceny zgodności z obowiązującymi standardami.

Ewentualne opłaty transakcyjne w Polsce przyjęto na poziomie 0 PLN, zgodnie z przyjętym założeniem braku kosztów jednostkowych po stronie banków.

Na podstawie przyjętych powyżej parametrów oszacowano następujący, hipotetyczny roczny jednostkowy koszt utrzymania integracji Profilu Zaufanego.

Przeprowadzona analiza wykazała, że tak jak w przypadku kosztów CAPEX, tak również w zakresie OPEX – roczny koszt utrzymania integracji Profilu Zaufanego różni się w zależności od wielkości banku:

- w przypadku małego banku, całkowite wydatki z tytułu utrzymania integracji szacuje się na oko-

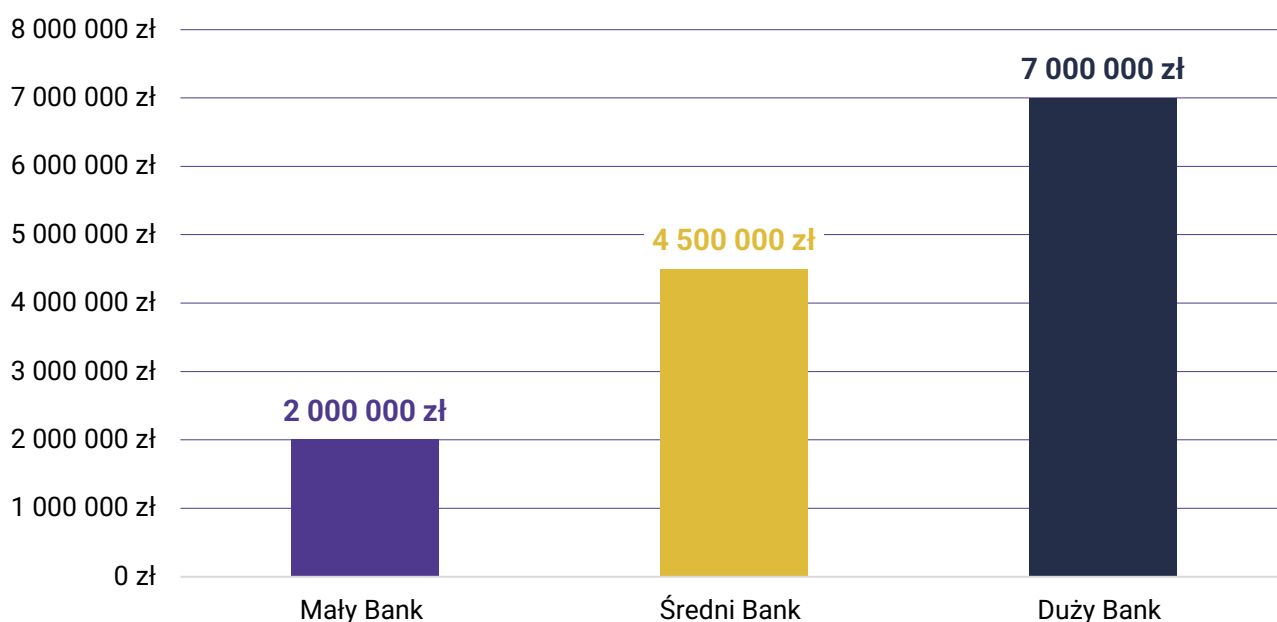
ło **od 1 mln zł do 1,2 mln zł rocznie**, przy czym koszty pracy zespołu 2 FTE wynoszą około 0,84 mln zł, a infrastruktura i audyty generują dodatkowe 0,2–0,35 mln zł;

- w przypadku średniego banku, całkowite wydatki z tytułu utrzymania integracji szacuje się na około **od 2 mln zł do 3 mln zł rocznie**, przy czym koszty pracy zespołu 5 FTE wynoszą około 2,1 mln zł, a infrastruktura i audyty generują dodatkowe od 0,4 mln zł do 0,9 mln zł;
- w przypadku dużego banku, całkowite wydatki z tytułu utrzymania integracji szacuje się na około **od 4 mln zł do 6,5 mln zł rocznie**, przy czym koszty pracy zespołu 8 FTE wynoszą około 3,36 mln zł, a infrastruktura i audyty generują dodatkowe od 0,6 mln zł do 3,1 mln zł.

Podsumowując powyższe wyliczenia:

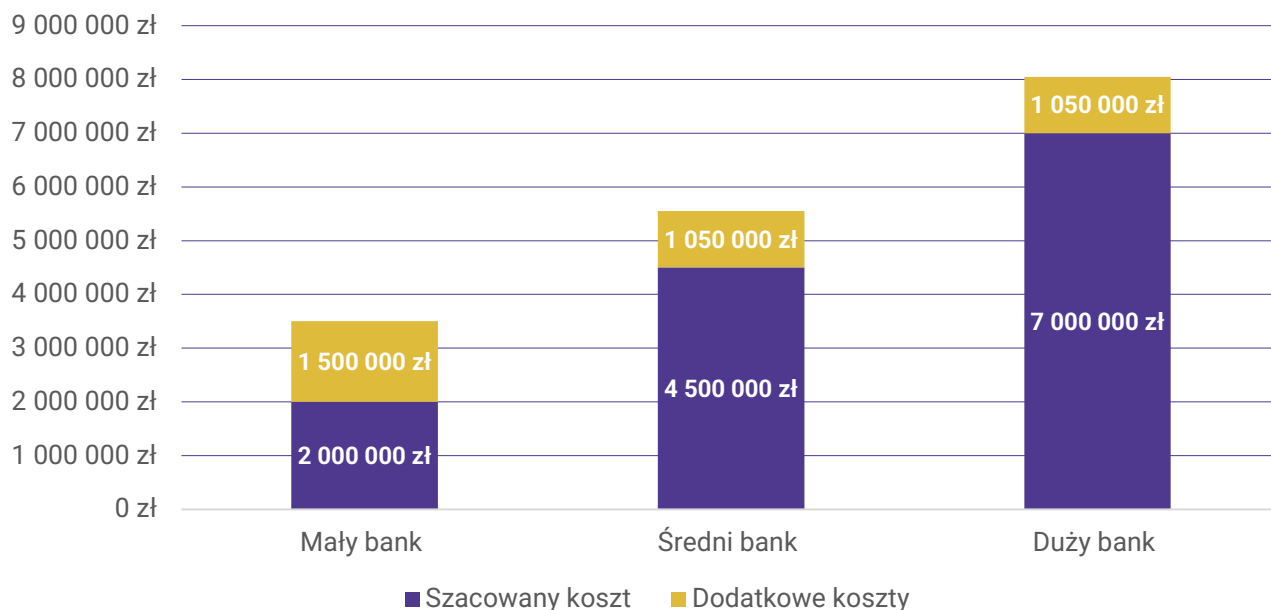
- **szacowany koszt CAPEX (wdrożenia) na poziomie pojedynczego banku wynosi:**
 - dla małego banku – **od 0,8 mln zł do 2,0 mln zł**;
 - dla średniego banku – **od 4 mln zł do 4,5 mln zł**;
 - dla dużego banku – **od 6 mln zł do 7 mln zł**;
- **szacowany jednostkowy koszt utrzymania (OPEX) wynosi:**
 - dla małego banku – **od 1 mln zł do 1,2 mln zł**;
 - dla średniego banku – **od 2 mln zł do 3 mln zł**;
 - dla dużego banku – **od 4 mln zł do 6 mln zł**.

Wykres 13. Szacowany koszt CAPEX (wdrożenie) na poziomie pojedynczego banku w zależności od jego wielkości



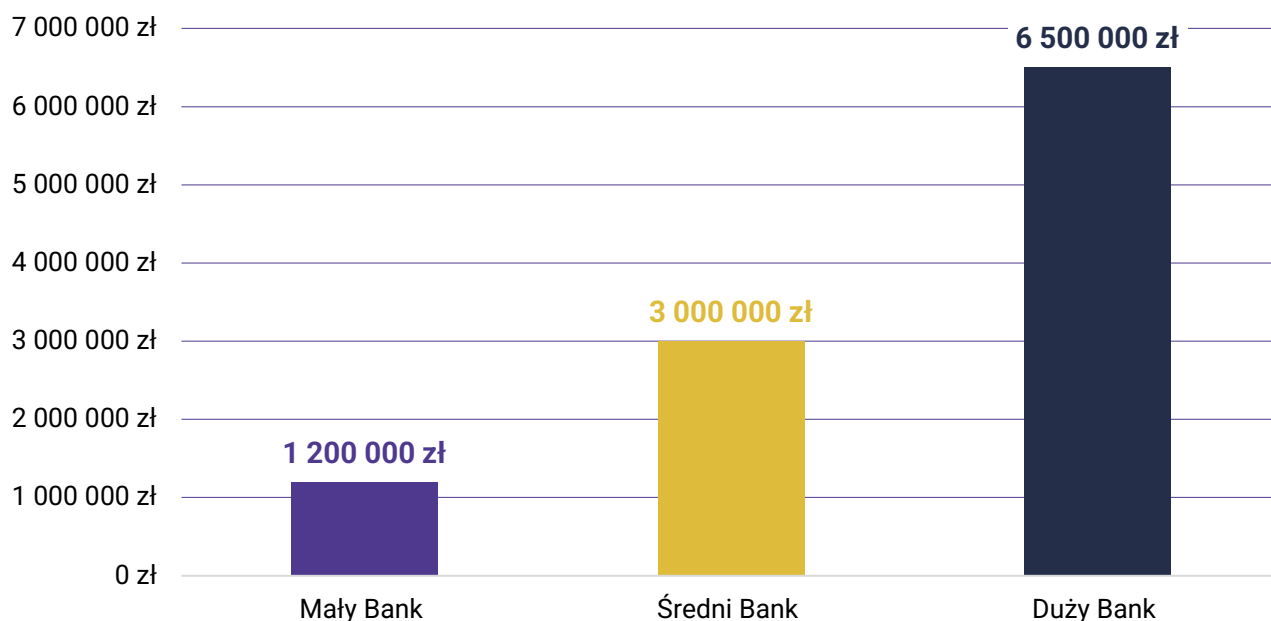
Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Wykres 14. Szacowany koszt CAPEX (wdrożenie) na poziomie pojedynczego banku w zależności od jego wielkości – z uwzględnieniem dodatkowych kosztów (dodatkowy sprzęt/licencje bezpieczeństwa)



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych

Wykres 15. Szacowany roczny jednostkowy koszt utrzymania (OPEX) na poziomie pojedynczego banku w zależności od jego wielkości



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Przenosząc poczynione powyżej wyliczenia na szacunki zintegrowane na poziomie sektora bankowego zauważyć należy następujące:

Biorąc pod uwagę działające obecnie w Polsce banki komercyjne oraz banki spółdzielcze – w przypadku banków spółdzielczych integracja z Profilem Zaufanym jest realizowana centralnie (BPS/SGB → mojeID KIR), co oznacza, że koszt jednostkowy przypadający

na pojedynczą instytucję jest niższy. Obecnie w Polsce lista banków detalicznych posiadających samodzielną integrację z PZ obejmuje m.in. PKO BP, Pekao, Santander, mBank, ING, Millennium czy Alior. Liczba ta jednak jest stopniowo rozszerzana. Dla uproszczenia i klarowności wyników, przyjęto, że wyłącznie 12 największych banków posiada pełną, samodzielną integrację Profilem Zaufanym, natomiast pozostałe 17 banków komercyjnych korzysta z pełnego do-

stępu w mniejszym zakresie. Brak publicznych opłat „per login” po stronie państwowego węzła **oznacza, że banki ponoszą własne koszty operacyjne (OPEX)**. W przypadku banków spółdzielczych zastosowanie ma scentralizowana usługa eID oferowana przez BPS/SGB (mojeID/SGB ID) z integracją z Węzłem Krajowym i Profilem Zaufanym, co pozwala znacząco zredukować nakład kosztów jednostkowych przypadających na pojedynczą instytucję.

Na potrzeby poniższych szacunków przyjęto model obejmujący 12 dużych banków komercyjnych, 17 pozostałych banków komercyjnych oraz dwie wersje zasięgu w sektorze spółdzielczym. Taki przyjęty model, jak wydaje się, umożliwi realistyczną ocenę całkowitych kosztów integracji w skali całego systemu bankowego.

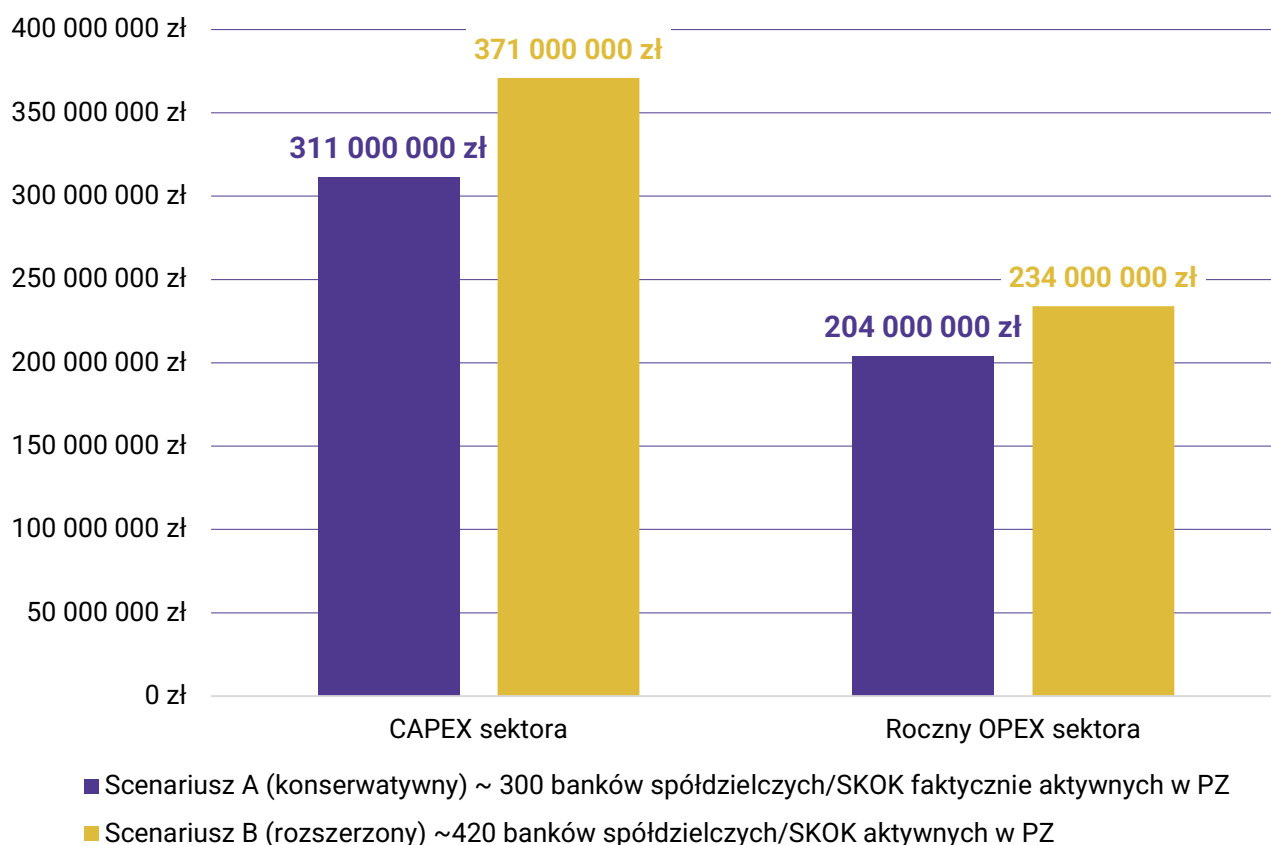
Przeprowadzone szacunki na poziomie sektora bankowego pozwolą na przedstawienie dwóch moż-

liwych scenariuszy w ramach kosztów na poziomie Banków, związanych z wdrożeniem i integracją Profilu Zaufanego.

Scenariusz A (konserwatywny) zakłada, że w Profilu Zaufanym jest aktywnych około 300 banków spółdzielczych i SKOK. W tym wariancie **nakłady inwestycyjne sektora (CAPEX) szacuje się na poziomie od 200 mln zł do 311 mln zł, natomiast roczne koszty operacyjne (OPEX) szacowane są na około od 112 mln zł do 204 mln zł.**

Scenariusz B (rozszerzony) zakłada, że w Profilu Zaufanym jest aktywnych około 420 banków spółdzielczych i SKOK. W tym wariancie **nakłady inwestycyjne sektora (CAPEX) szacuje się na poziomie od 224 mln zł do 371 mln zł, natomiast roczne koszty operacyjne (OPEX) szacowane są na około od 124 mln zł do 234 mln zł.**

Wykres 16. Szacunki zintegrowane na poziomie sektora bankowego – analiza porównawcza scenariusza konserwatywnego i rozszerzonego



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Podsumowując: łączny koszt uruchomienia Profilu Zaufanego (CAPEX) w całym sektorze bankowym szacuje się na około 290 mln zł. Z kolei roczny koszt jego utrzymania (OPEX) szacowany jest na około 170 mln zł.

5.3. Szacunki związane z uruchomieniem infrastruktury Podpisu Zaufanego oraz roczny koszt jego utrzymania

Założenia

Podpis zaufany to funkcja w ramach systemu ePU-AP/login.gov.pl., której zadaniem jest centralizacja procesu podpisywania dokumentów. Jego głównym celem jest obniżenie kosztów oraz oszczędność czasu w zakresie podpisywania dokumentów. Usługa jest darmowa dla korzystających z niej obywateli, co sugeruje brak komercyjnego rozliczania transakcji. Brakuje natomiast oficjalnych informacji lub jednoznacznych danych pozwalających wnioskować o kosztach liczonych w formule „*per podpis*”.

W zakresie kosztów pracowniczych w sektorze IT w Polsce, raporty płacowe i ofertowe wskazują na wynagrodzenie w przedziale od 11 tys. zł do 22 tys. zł brutto w przypadku umów o pracę oraz w przedziale od 15 tys. zł do 28 tys. zł brutto w przypadku kontraktów B2B. Na potrzeby szacunków przyjęto średni koszt całkowity pracy na poziomie około 35 tys. zł miesięcznie.

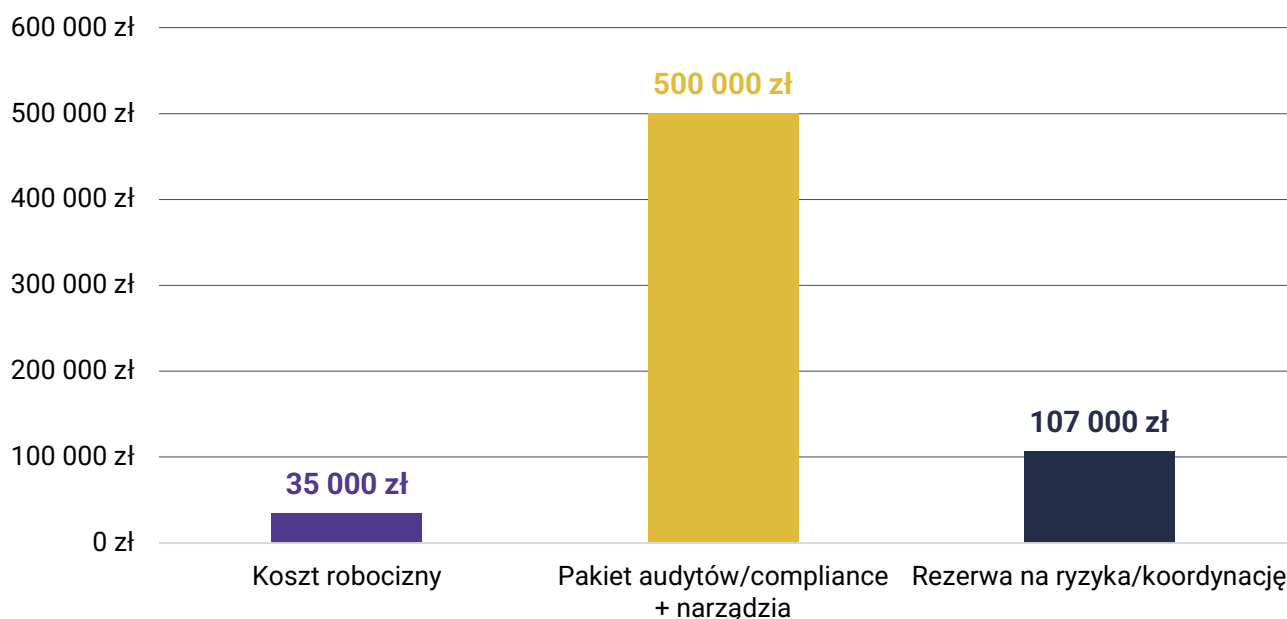
Oprócz ww. kosztów pracowniczych dochodzą koszty certyfikacji i audytów zgodności. Podkreślić należy trzeba, że Podpis zaufany podlega wielu regulacjom prawnym (eIDAS, ustawa o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej, RODO, wymogi NASK/MC etc.). Dla usług zaufania publicznego ocena zgodno-

ści według eIDAS to wydatek z rzędu od 15 tys. EUR do 25 tys. EUR. Do niniejszej kalkulacji, jak się wydaje, należy dodać także wydatki na cykliczne testy bezpieczeństwa z rzędu od 50 tys. zł do 100 tys. zł. Przewidzieć należy również rezerwę w wysokości około 20%

Porównując ww. założenia z benchmarkiem zagranicznym, przykładowo w krajach skandynawskich funkcjonują modele oparte na stawkach jednostkowych „*per podpis*”. Szwecji (BankID Signering) opłata za podpis wynosi około 0,5–1,0 SEK, przy czym rozliczenie odbywa się zwykle w modelu wolumenowym, a cena jest wyższa niż w przypadku samego logowania, gdyż obejmuje obsługę dokumentu. W Danii (MitID Sign) koszt podpisu wynosi około 0,5–0,6 DKK, do czego dochodzą opłaty wdrożeniowe oraz abonament platformowy w przypadku pośrednika. W Norwegii (BankID Signering) stawki mieszczą się w przedziale 0,75–1,2 NOK za podpis, w zależności od wolumenu i przyjętego modelu rozliczeń.

Mając na uwadze powyższe założenia, poniżej przedstawiono szacunek jednostkowego kosztu wdrożenia (CAPEX jednorazowy) oraz szacunek jednostkowego kosztu rocznego utrzymania (OPEX).

Wykres 17. Szacunek jednostkowego kosztu wdrożenia (CAPEX jednorazowy) w podziale na parametry



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Na potrzeby kalkulacji CAPEX przyjęto następujące parametry kosztowe (patrz wykres 17.):

- koszt robocizny został oszacowany na poziomie **około 35 tys. zł miesięcznie** (uwzględniając średnie rynkowe stawki pracy w IT w Polsce, wraz z narzutami);
- pakiet związany z audytami i zgodnością regulacyjną, a także zakup i utrzymanie narzędzi do skanowania czy testów bezpieczeństwa szacowany łącznie w przedziale **od 100 tys. zł do 500 tys. zł**;
- rezerwa na ryzyka oraz działania koordynacyjne **w wysokości 20% całkowitego budżetu**.

Na podstawie przyjętych parametrów kosztowych oszacowano następujące, hipotetyczne nakłady po stronie banków (patrz wykres 18.):

- w przypadku małego banku koszty robocizny obejmują wydatku rzędu 280 tys. zł. Po doliczeniu wydatków na audyty i narzędzia (ok. 70 tys. zł) oraz rezerwy na ryzyka i koordynację, całkowity koszt kształtuje się na poziomie około 420 tys. zł;
- w przypadku średniego banku koszty robocizny wynoszą z rzędu 655 tys. zł. Po doliczeniu wydatków na audyty i narzędzia (ok. 150 tys. zł) oraz

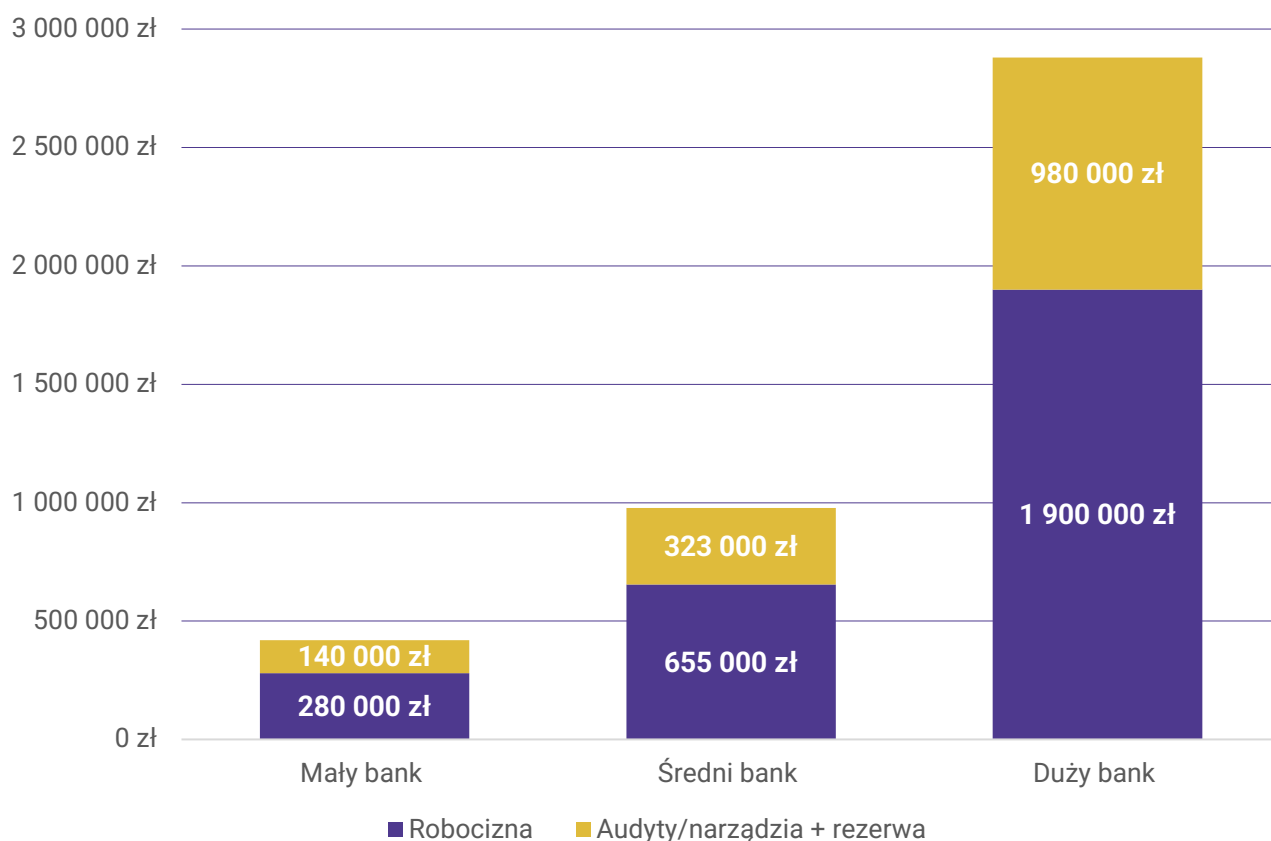
rezerwy na ryzyka i koordynację, całkowity koszt kształtuje się na poziomie około 978 tys. zł;

- w przypadku dużego banku koszty robocizny wynoszą z rzędu 1,9 mln zł. Po doliczeniu wydatków na audyty i narzędzia (ok. 500 tys. zł) oraz rezerwy na ryzyka i koordynację, całkowity koszt kształtuje się na poziomie około 2,88 mln zł.

Po wdrożeniu infrastruktury Podpisu Zaufanego konieczne jest utrzymanie odpowiedniego środowiska operacyjnego oraz zapewnienie bezpieczeństwa przesyłu i obiegu gromadzonych danych. W szczególności należy wziąć pod uwagę zespół odpowiedzialny za run/Ops/Sec, liczący od 1 do 4 FTE, zapewniający całodobowe utrzymanie systemu, monitorowanie (SIEM), patching, obsługę change requestów, testy regresyjne, komunikację z węzłem państwowym oraz działania antyfraudowe.

W zakresie infrastruktury należy uwzględnić klastry API i WAF, systemy logowania do SIEM, certyfikaty, kopie zapasowe oraz mechanizmy wysokiej dostępności i disaster recovery (HA/DR). Doliczyć trzeba również audyty bezpieczeństwa i testy penetracyjne, znaczniki czasu, a także oceny zgodności z obowiązującymi standardami.

Wykres 18. Szacunek jednostkowego kosztu wdrożenia (CAPEX jednorazowy) w zależności od wielkości banku



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Na podstawie przyjętych powyżej parametrów oszacowano następujący, hipotetyczny roczny jednostkowy koszt utrzymania integracji Profilu Zaufanego.

Przeprowadzona analiza wykazała, że tak jak w przypadku kosztów CAPEX tak również w zakresie OPEX – roczny koszt utrzymania integracji Profilu Zaufanego różni się w zależności od wielkości banku (wykres 20.):

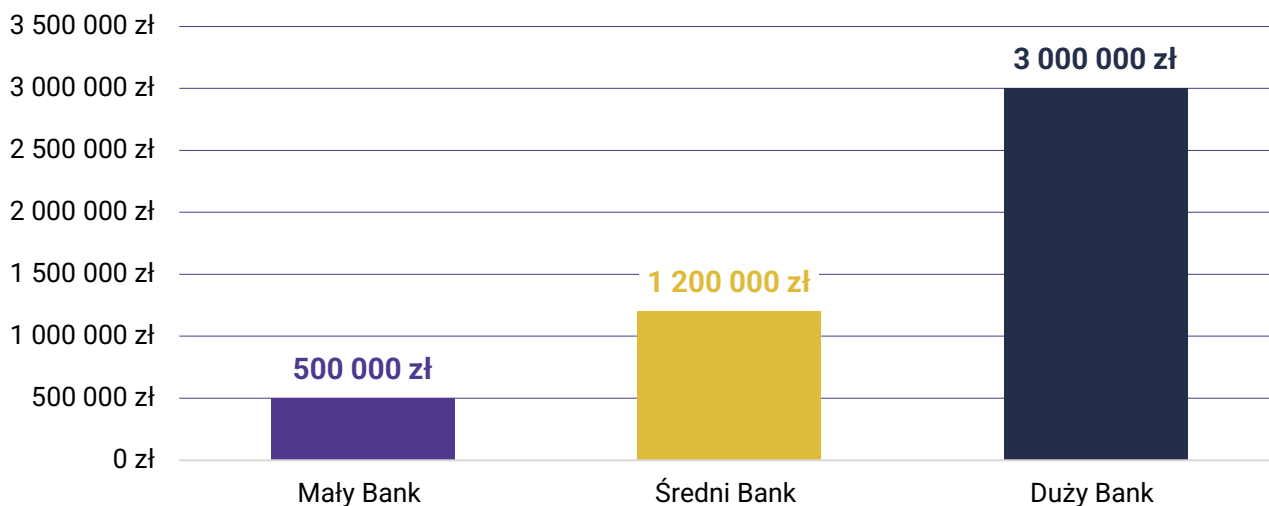
- w przypadku małego banku, całkowite wydatki z tytułu utrzymania integracji szacuje się na około **od 520 tys. zł do 620 tys. zł rocznie**, przy czym koszty pracy zespołu 1 FTE wynoszą około 420 tys. zł, a infrastruktura i audyty generują dodatkowe od 100 tys. zł do 200 tys. zł;
- w przypadku średniego banku, całkowite wydatki z tytułu utrzymania integracji szacuje się na około **od 1,66 mln zł do 1,86 mln zł rocznie**, przy czym koszty pracy zespołu 3 FTE wynoszą około 1,26 mln zł, a infrastruktura i audyty generują dodatkowe od 0,4 mln zł do 0,6 mln zł;
- w przypadku dużego banku, całkowite wydatki z tytułu utrzymania integracji szacuje się na oko-

ło od 2,92 mln zł do 3,52 mln zł rocznie, przy czym koszty pracy zespołu 6 FTE wynoszą około 2,52 mln zł, a infrastruktura i audyty generują dodatkowe od 0,4 mln zł do 1 mln zł.

Podsumowując powyższe wyliczenia (wykres 19.):

- **szacowany koszt CAPEX (wdrożenia) na poziomie pojedynczego banku wynosi:**
 - dla małego banku – od 400 tys. zł do 500 tys. zł;
 - dla średniego banku – od 0,9 mln zł do 1,2 mln zł;
 - dla dużego banku – od 2,5 mln zł do 3 mln zł;
- **szacowany jednostkowy koszt utrzymania (OPEX) wynosi:**
 - dla małego banku – od 520 tys. zł do 620 tys. zł;
 - dla średniego banku – od 1,66 mln zł do 1,86 mln zł;
 - dla dużego banku – od 2,92 mln zł do 3,52 mln zł.

Wykres 19. Szacowany koszt CAPEX (wdrożenie) na poziomie pojedynczego banku w zależności od jego wielkości



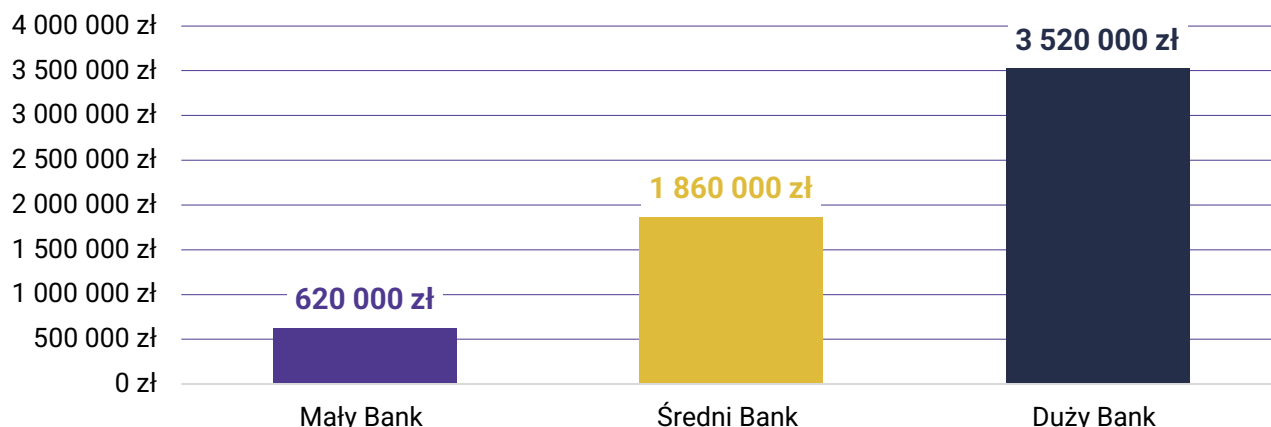
Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Przenosząc poczynione powyżej wyliczenia na szacunki zintegrowane na poziomie sektora bankowego zauważyć należy następujące.

Przyjmując, że w praktyce integrację z Podpisem Zaufanym realizuje dziś głównie grupa największych 12 banków uniwersalnych, które wdrożyły pełne procesy logowania i podpisu transakcji – pozostałe banki komercyjne opierają się z kolei na dostawach wspólnych usług (np. mojeID od KIR), co obniża jednostkowy koszt. W przypadku banków spółdzielczych integracja z Podpisem Zaufanym jest realizo-

wana poprzez BPS/SGB. Ta grupa banków wdraża centralne rozwiązania i „udostępnia” je zrzeszonym bankom. Koszt jednostkowy w pojedynczym banku spółdzielczym jest więc marginalny. Dla uproszczenia i klarowności wyników, przyjęto, że wyłącznie 12 największych banków posiada pełną, samodzielną integrację z Podpisem Zaufanym, natomiast pozostałe 17 banków komercyjnych korzysta z pełnego dostępu w mniejszym zakresie. Brak publicznych opłat „per podpis” po stronie państwowego węzła oznacza, że banki ponoszą własne koszty operacyjne (OPEX).

Wykres 20. Szacowany roczny jednostkowy koszt utrzymania (OPEX) na poziomie pojedynczego banku w zależności od jego wielkości



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

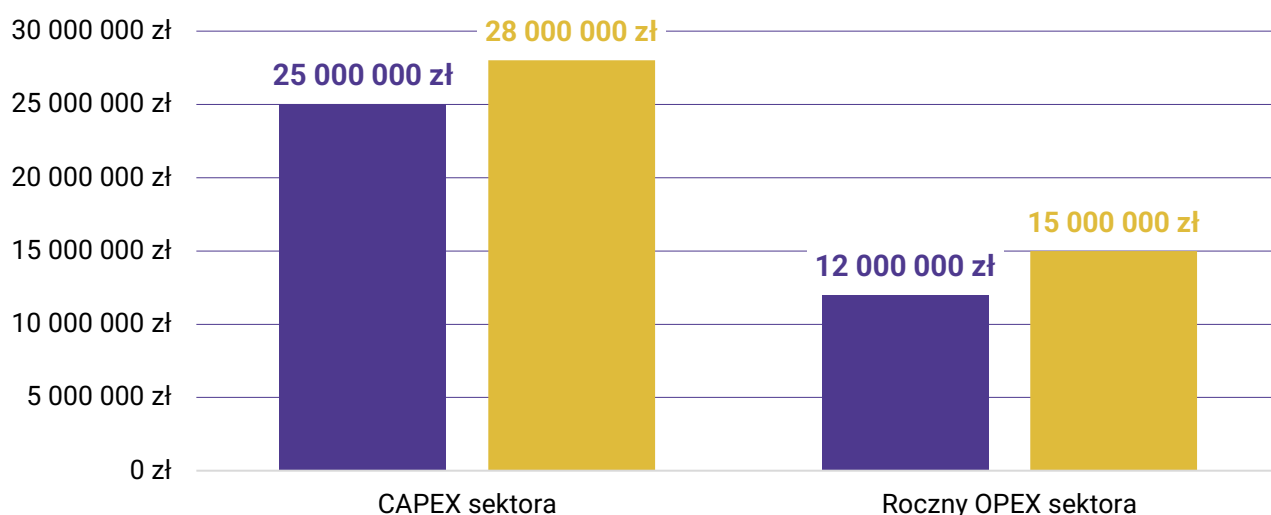
Przeprowadzone szacunki na poziomie sektora bankowego pozwoliły na przedstawienie dwóch możliwych scenariuszy w ramach kosztów na poziomie banków, związanych z wdrożeniem i integracją Podpisu Zaufanego.

Scenariusz A (konserwatywny) zakłada, że w Podpisie Zaufanym jest aktywnych około 300 banków spółdzielczych i SKOK. W tym wariantcie nakłady inwestycyjne sektora (CAPEX) szacuje się na poziomie od 15 mln zł do 25 mln zł, natomiast roczne

koszty operacyjne (OPEX) szacowane są na kwoty pomiędzy ok. od 8 mln zł do 12 mln zł.

Scenariusz B (rozszerzony) zakłada, że w Podpisie Zaufanym jest aktywnych około 420 banków spółdzielczych i SKOK. W tym wariantcie nakłady inwestycyjne sektora (CAPEX) szacuje się na poziomie od 17,5 mln zł do 28 mln zł, natomiast roczne koszty operacyjne (OPEX) szacowane są na około od 8 mln zł do 15 mln zł.

Wykres 21. Szacunki zintegrowane na poziomie sektora bankowego - analiza porównawcza scenariusza konserwatywnego i rozszerzonego



- Scenariusz A (konserwatywny) ~ 300 banków spółdzielczych/SKOK faktycznie aktywnych w PZ
- Scenariusz B (rozszerzony) ~ 420 banków spółdzielczych/SKOK aktywnych w PZ

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Podsumowując: łączny koszt uruchomienia Podpisu Zaufanego (CAPEX) w całym sektorze bankowym szacuje się na około 21 mln zł. Z kolei roczny koszt

jego utrzymania (OPEX) szacowany jest na około 11 mln zł.

5.4. Szacunki związane z obsługą wniosków o świadczenia socjalne przez banki oraz roczny koszt utrzymania ich działania

Założenia

Składanie wniosków o świadczenia socjalne za pomocą aplikacji bankowej wymaga integracji z systemami administracji publicznej. Proces ten obejmuje uwierzytelnianie użytkownika (zazwyczaj za pomocą podpisu zaufanego lub profilu zaufanego), walidację danych oraz przesłanie wniosku do właściwego organu. Dodatkowo klient otrzymuje powiadomienia o statusie wniosku za pomocą adresu e-mail lub SMS, co pozwala mu na bieżące śledzenie postępu sprawy.

Koszty wdrożenia systemów do obsługi wniosków o świadczenia socjalne obejmują szereg nakładów jednorazowych. Należą do nich m.in. rozwój interfejsów API umożliwiających integrację z systemami administracji publicznej, front-end w aplikacji mobilnej i webowej, testy funkcjonalne, audyty i działania compliance oraz szkolenie personelu. Z kolei roczne koszty operacyjne związane z utrzymaniem i obsługą systemów obejmują m.in. koszt:

- finansowania zespołu zespół run/Ops/Sec odpowiedzialnego za całodobowe utrzymanie i monitoring systemów;

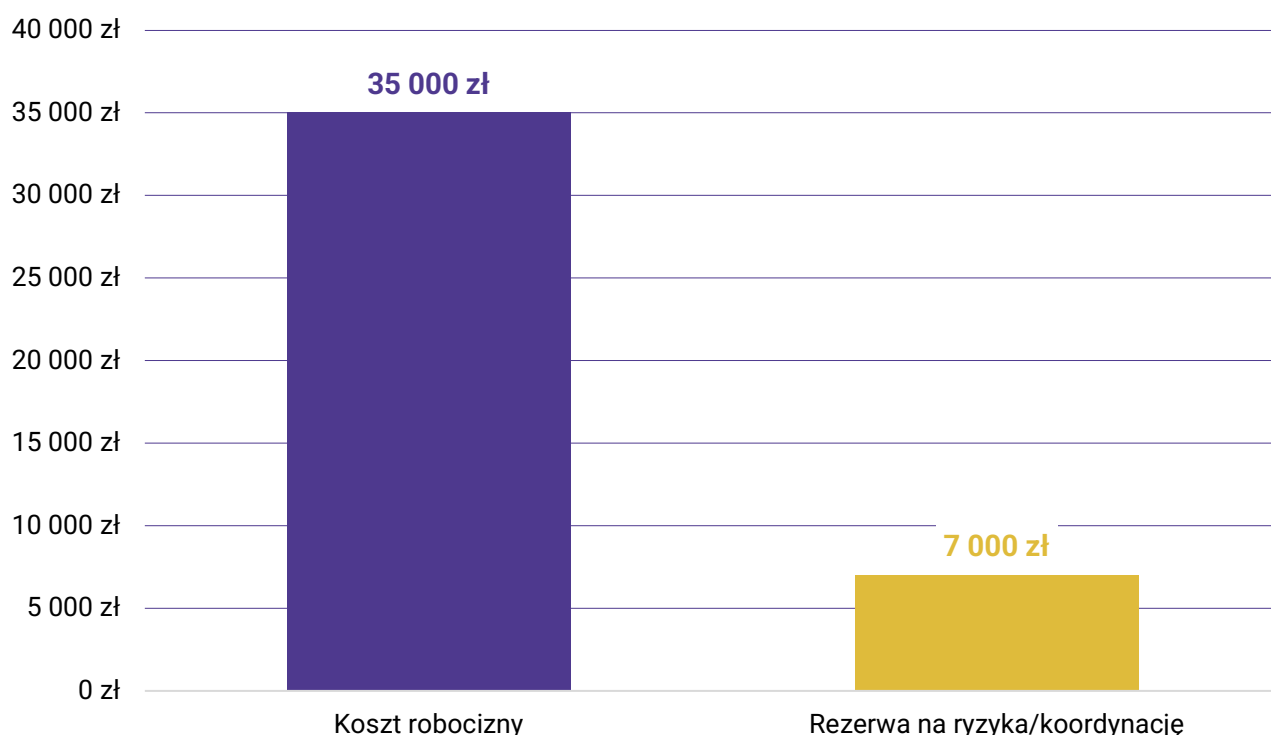
- utrzymania infrastruktury (API, bazy danych);
- koszty powiadomień SMS i e-mail, które są zależne od wolumenu wysyłanych komunikatów.

Mając na uwadze powyższe założenia, poniżej przedstawiono szacunek jednostkowego kosztu wdrożenia (CAPEX jednorazowy) oraz szacunek jednostkowego kosztu rocznego utrzymania (OPEX).

Na potrzeby kalkulacji CAPEX przyjęto następujące parametry kosztowe:

- koszt robocizny został oszacowany na poziomie **około 35 tys. zł miesięcznie** (uwzględniając średnie rynkowe stawki pracy w IT w Polsce, wraz z narzutami);
- rezerwa na ryzyka oraz działania koordynacyjne **w wysokości 20% całkowitego budżetu.**

Wykres 22. Szacunek jednostkowego kosztu wdrożenia (CAPEX jednorazowy) w podziale na parametry

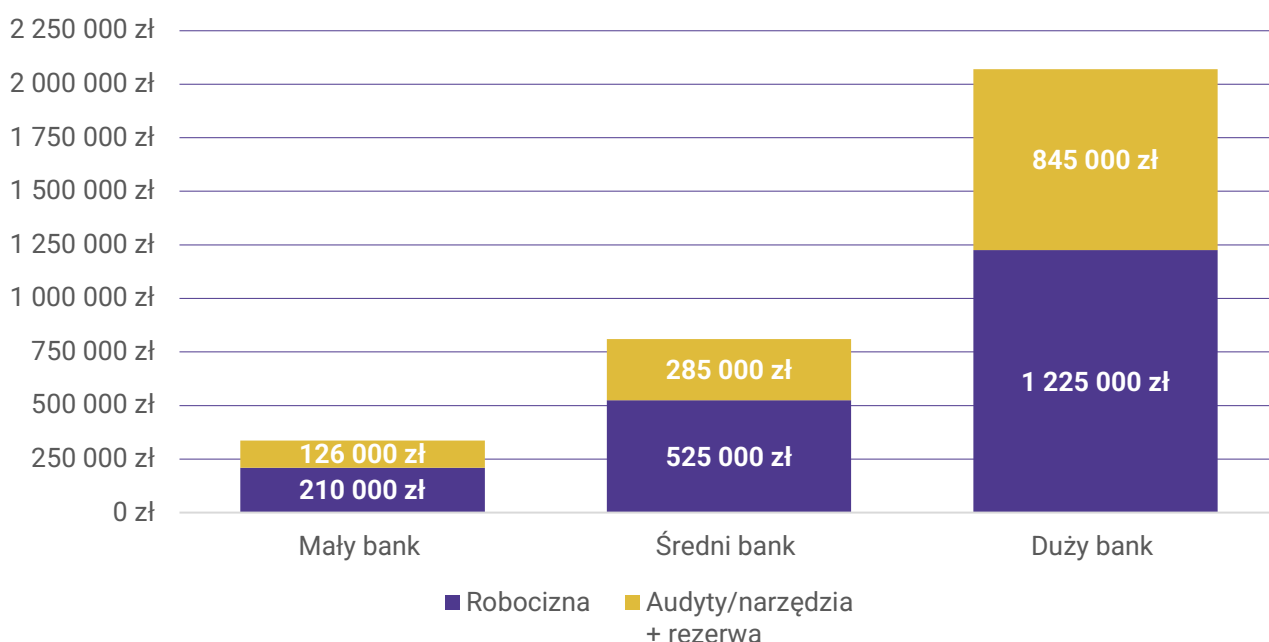


Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Na podstawie przyjętych parametrów kosztowych oszacowano następujące, hipotetyczne nakłady po stronie banków:

- w przypadku małego banku koszty robocizny wynoszą kwoty rzędu 210 tys. zł. Po doliczeniu wydatków na audyty i narzędzia (ok. 70 tys. zł) oraz rezerwy na ryzyka i koordynację, **całkowity koszt kształtuje się na poziomie około 336 tys. zł;**
- w przypadku średniego banku koszty robocizny wynoszą z rzędu 525 tys. zł. Po doliczeniu wydatków na audyty i narzędzia (ok. 150 tys. zł) oraz rezerwy na ryzyka i koordynację, **całkowity koszt kształtuje się na poziomie około 810 tys. zł;**
- w przypadku dużego banku koszty robocizny wynoszą z rzędu 1,225 mln zł. Po doliczeniu wydatków na audyty i narzędzia (ok. 500 tys. zł) oraz rezerwy na ryzyka i koordynację, **całkowity koszt kształtuje się na poziomie około 2,07 mln zł.**

Wykres 23. Szacunek jednostkowego kosztu wdrożenia (CAPEX jednorazowy) w zależności od wielkości banku



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Tak jak w przypadku kosztów CAPEX tak również w zakresie OPEX – roczny koszt utrzymania systemów do obsługi wniosków o świadczenia socjalne różni się w zależności od wielkości banku:

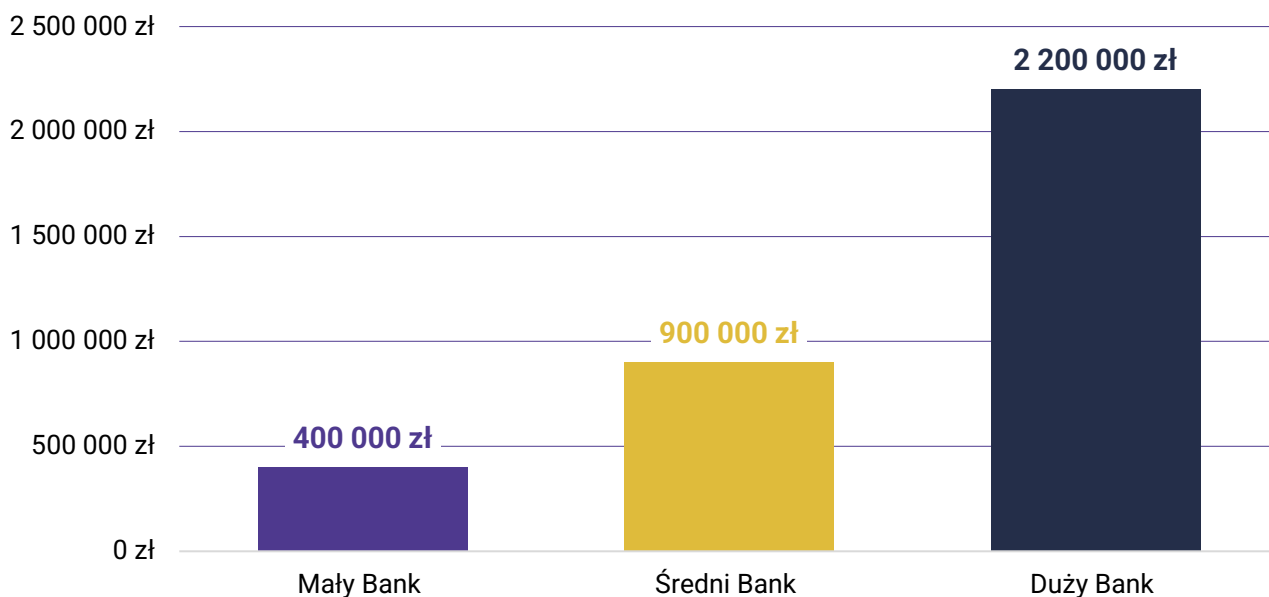
- w przypadku małego banku, całkowite wydatki z tytułu utrzymania integracji szacuje się na około **od 620 tys. zł do 720 tys. zł rocznie**, przy czym koszty pracy zespołu 1 FTE wynoszą około 420 tys. zł, a infrastruktura i audyty generują dodatkowe od 200 tys. zł do 300 tys. zł;
- w przypadku średniego banku, całkowite wydatki z tytułu utrzymania integracji szacuje się na około **od 1,76 mln zł do 2,06 mln zł rocznie**, przy czym koszty pracy zespołu 3 FTE wynoszą około 1,26 mln zł, a infrastruktura i audyty generują dodatkowe od 0,5 mln zł do 0,8 mln zł;
- w przypadku dużego banku, całkowite wydatki z tytułu utrzymania integracji szacuje się na około **od 3,12 mln zł do 3,72 mln zł rocznie**, przy czym koszty pracy zespołu 6 FTE wynoszą około

2,52 mln zł, a infrastruktura i audyty generują dodatkowe od 0,6 mln zł do 1,2 mln zł.

Podsumowując powyższe wyliczenia:

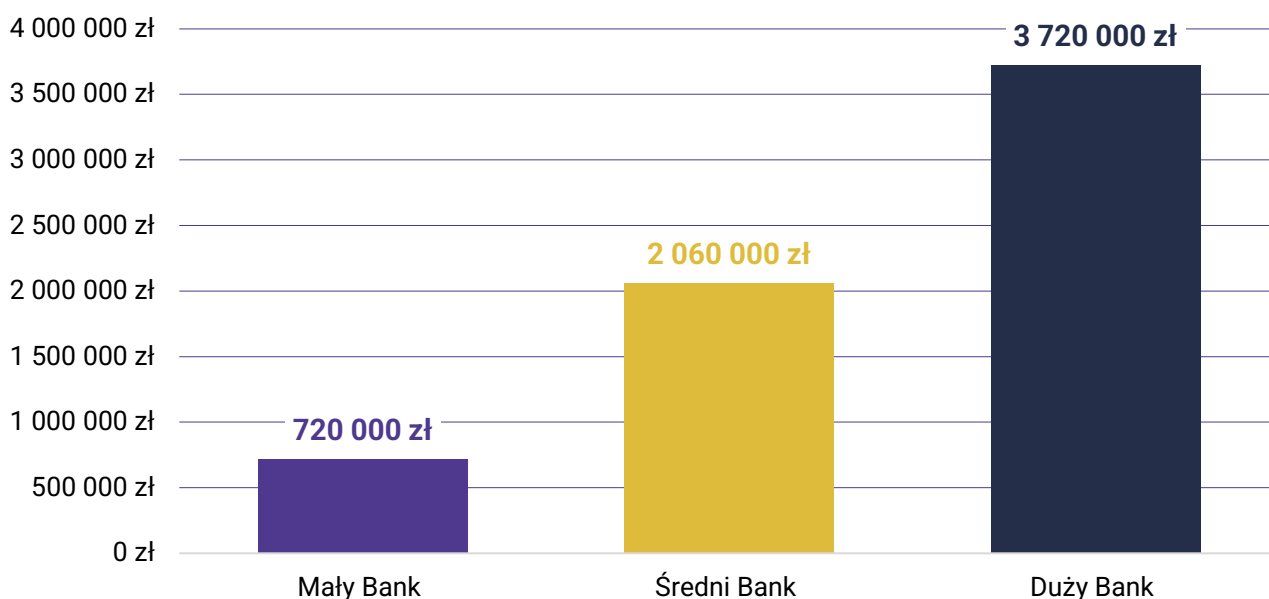
- **szacowany koszt CAPEX (wdrożenia) na poziomie pojedynczego banku wynosi:**
 - dla małego banku – od 300 tys. zł do 400 tys. zł;
 - dla średniego banku – od 750 tys. zł do 900 tys. zł;
 - dla dużego banku – od 1,9 mln zł do 2,2 mln zł;
- **szacowany jednostkowy koszt utrzymania (OPEX) wynosi:**
 - dla małego banku – od 620 tys. zł do 720 tys. zł;
 - dla średniego banku – od 1,76 mln zł do 2,06 mln zł;
 - dla dużego banku – od 3,12 mln zł do 3,72 mln zł.

Wykres 24. Szacowany koszt CAPEX (wdrożenie) na poziomie pojedynczego banku w zależności od jego wielkości



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Wykres 25. Szacowany roczny jednostkowy koszt utrzymania (OPEX) na poziomie pojedynczego banku w zależności od jego wielkości



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Przenosząc poczynione powyżej wyliczenia na szacunki zintegrowane na poziomie sektora bankowego zauważyć należy następujące.

Przyjmując, że integrację z systemami od obsługi świadczeń socjalnych realizuje dziś głównie grupa największych 12 banków uniwersalnych, które wdrożyły pełne procesy logowania i podpisu transakcji – pozostałe banki komercyjne opierają się z kolei na dostawcach wspólnych usług (np. mojeID od KIR), co obniża jednostkowy koszt. W przypadku banków

spółdzielczych integracja techniczna jest realizowana poprzez BPS/SGB. Ta grupa banków wdraża centralne rozwiązania i „udostępnia” je zrzeszonym bankom. Koszt jednostkowy w pojedynczym banku spółdzielczym jest więc marginalny. Dla uproszczenia i klarowności wyników, przyjęto, że wyłącznie 12 największych banków posiada pełną, samodzielną integrację z systemami do obsługi świadczeń socjalnych, natomiast pozostałe 17 banków komercyjnych korzysta z pełnego dostępu w mniejszym zakresie.

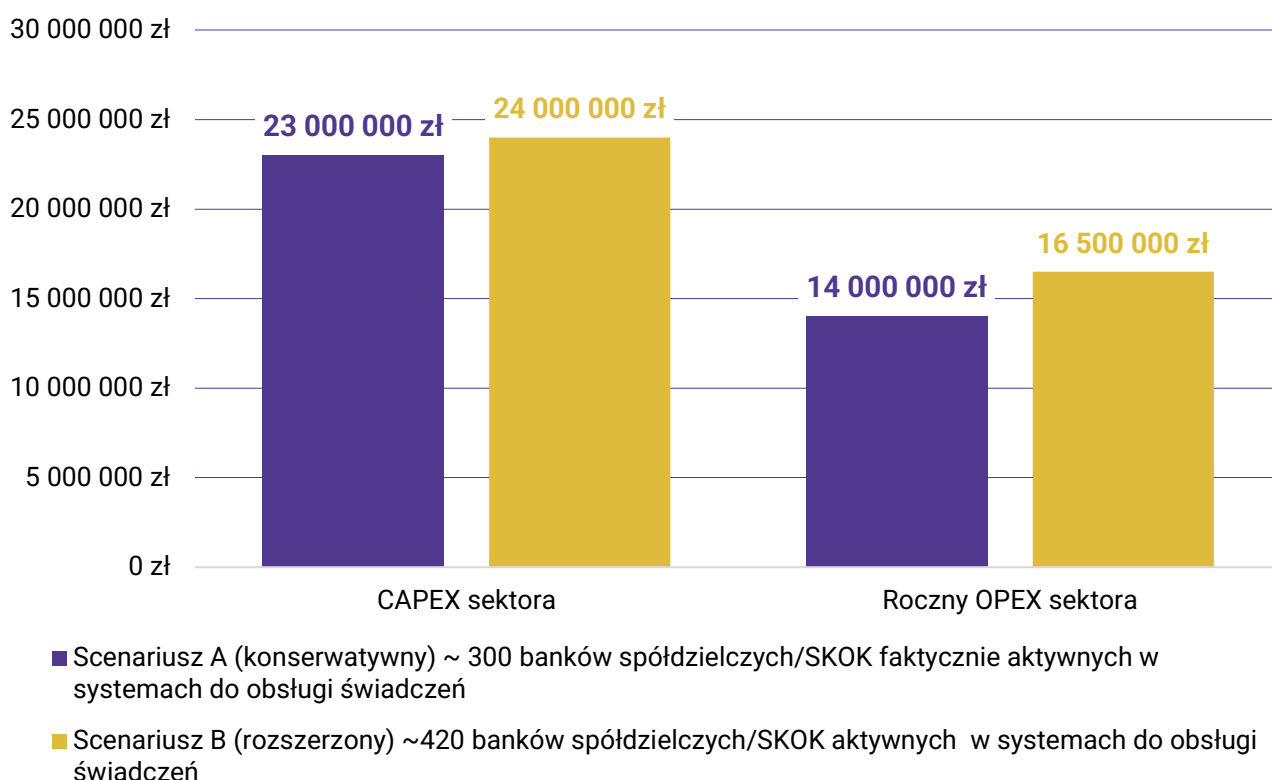
Przeprowadzone szacunki na poziomie sektora bankowego pozwoliły na przedstawienie dwóch możliwych scenariuszy w ramach kosztów na poziomie banków, związanych z wdrożeniem i integracją systemów do obsługi świadczeń socjalnych.

Scenariusz A (konserwatywny) zakłada, że w systemach do obsługi świadczeń socjalnych jest aktywnych około 300 banków spółdzielczych i SKOK. W tym wariancie nakłady inwestycyjne sektora (CAPEX) szacuje się na poziomie od 12 mln zł do 23 mln zł,

natomiast roczne koszty operacyjne (OPEX) szacowane są na około od 9 mln zł do 14 mln zł.

Scenariusz B (rozszerzony) zakłada, że w systemach do obsługi świadczeń socjalnych jest aktywnych około 420 banków spółdzielczych i SKOK. W tym wariancie nakłady inwestycyjne sektora (CAPEX) szacuje się na poziomie od 16 mln zł do 24 mln zł, natomiast roczne koszty operacyjne (OPEX) szacowane są na około od 10 mln zł do 16,5 mln zł.

Wykres 26. Szacunki zintegrowane na poziomie sektora bankowego – analiza porównawcza scenariusza konserwatywnego i rozszerzonego



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Podsumowując, łączny koszt postawienia systemów do obsługi świadczeń socjalnych (CAPEX) w całym sektorze bankowym szacuje się na około 18 mln zł.

Z kolei roczny koszt ich utrzymania (OPEX) szacowany jest na około 12,75 mln zł.

5.5. Szacunki związane z liczbą logowań do usługi e-Urzędu Skarbowego za pomocą bankowości elektronicznej

Założenia

E-Urząd Skarbowy, to bezpłatna aplikacja Ministerstwa Finansów, która umożliwia bezpieczne, szybkie i wygodne załatwianie spraw urzędowych online, bez wychodzenia z domu. W dniu 3 marca 2022 r. na internetowej stronie Krajowej Administracji Skarbowej ukazał się artykuł dotyczący liczby logowań do usłu-

gi e- Urzędu Skarbowego. Od uruchomienia 1 lutego 2021 r. liczba logowań przekroczyła 60 milionów. W świetle tego – dla uproszczenia i przejrzystości dokonanych szacunków – przyjęto, iż **średnia roczna liczba logowań wynosi 60 mln, co daje 220 mln logowań łącznie** (przyjmując 40 mln logowań w 2025 r.).

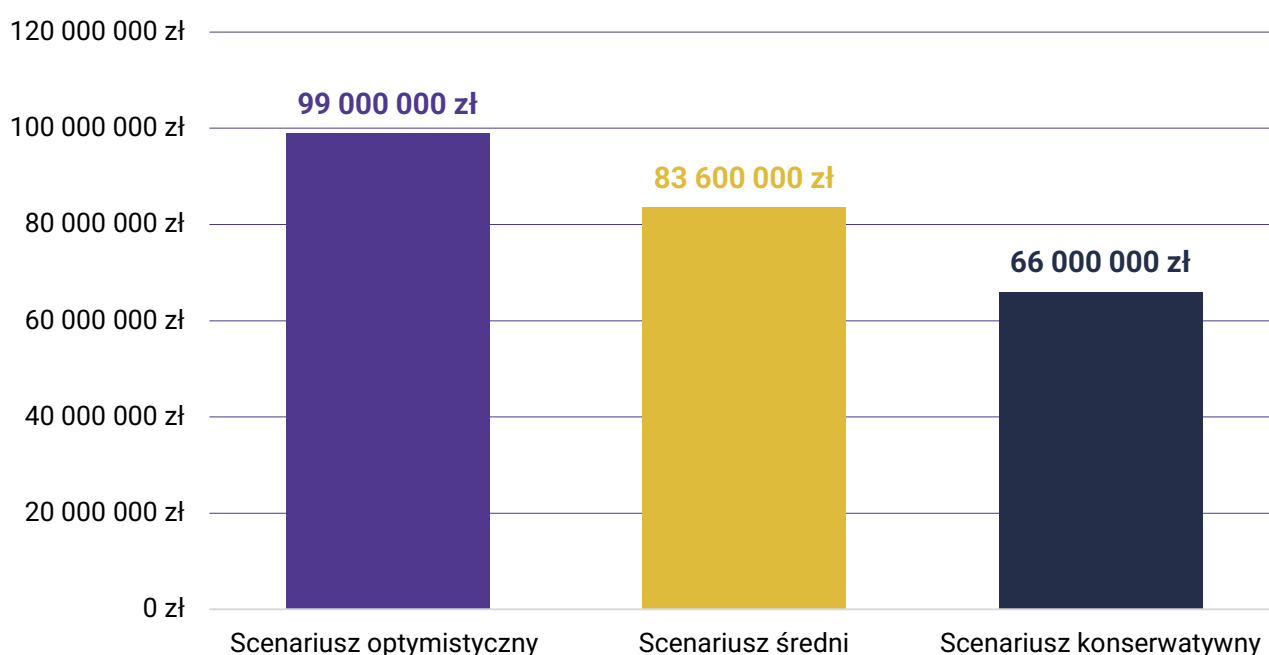
Mając na uwadze powyższe założenia, poniżej przedstawiono trzy możliwe scenariusze w ramach liczby logowań na poziomie banków w zakresie wdrożenia i integracji systemu odpowiadającego za logowanie do E-Urzędu skarbowego.

Scenariusz A (optymistyczny) zakłada, że 45% wszystkich logowań odbywa się przez bankowość. Przy rocznej liczbie 220 mln logowań oznacza to około **99 mln logowań** obsługiwanych przez banki.

Scenariusz B (średni) zakłada, że 38% wszystkich logowań odbywa się przez bankowość. Przy rocznej liczbie 220 mln logowań oznacza to około **83,6 mln logowań** obsługiwanych przez banki.

Scenariusz C (konserwatywny) zakłada, że 30% wszystkich logowań odbywa się przez bankowość. Przy rocznej liczbie 220 mln logowań oznacza to około **66 mln logowań** obsługiwanych przez banki.

Wykres 27. Szacowana liczba logowań przez bankowość elektroniczną do systemu e-Urząd skarbowy



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Bez względu na przyjęty wariant szacunków, wyniki jednoznacznie wskazują na ogromną skalę logowań do e-Urzędu Skarbowego realizowanych za pomocą bankowości elektronicznej w każdym przypadku liczba ta wynosi kilkadziesiąt milionów. Z kolei bio-

racę pod uwagę najbardziej optymistyczny scenariusz oraz rosnące znaczenie digitalizacji usług, liczba logowań do e-Urzędu Skarbowego poprzez bankowość elektroniczną może przekroczyć 100 milionów.

5.6. Szacunki związane z liczbą składanych wniosków o świadczenia socjalne za pomocą bankowości elektronicznej

a) 800 +

Zgodnie z danymi udostępnianymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w latach 2022–2024 wpłynęło łącznie 13,2 mln wniosków o świadczenie 800+. Według informacji podanych na portalu Bankier.pl, na ćwierć miliona wniosków złożonych online, 95% z nich zostało złożonych przez banki (artykuł z roku 2016, kiedy świadczenie miało nazwę 500+). Kolejne artykuły potwierdzają duży udział banków w wolumenie składanych wniosków. Portal Bank.pl podaje, że udział ten wynosił 92% (dane z roku 2019).

Od początku istnienia programu 500+, następnie 800+ złożono około od 32 mln do 38 mln wniosków.

Mając na uwadze powyższe założenia, poniżej przedstawiono trzy możliwe scenariusze obrazujące liczbą złożonych wniosków o świadczenie 800+ za pomocą bankowości elektronicznej.

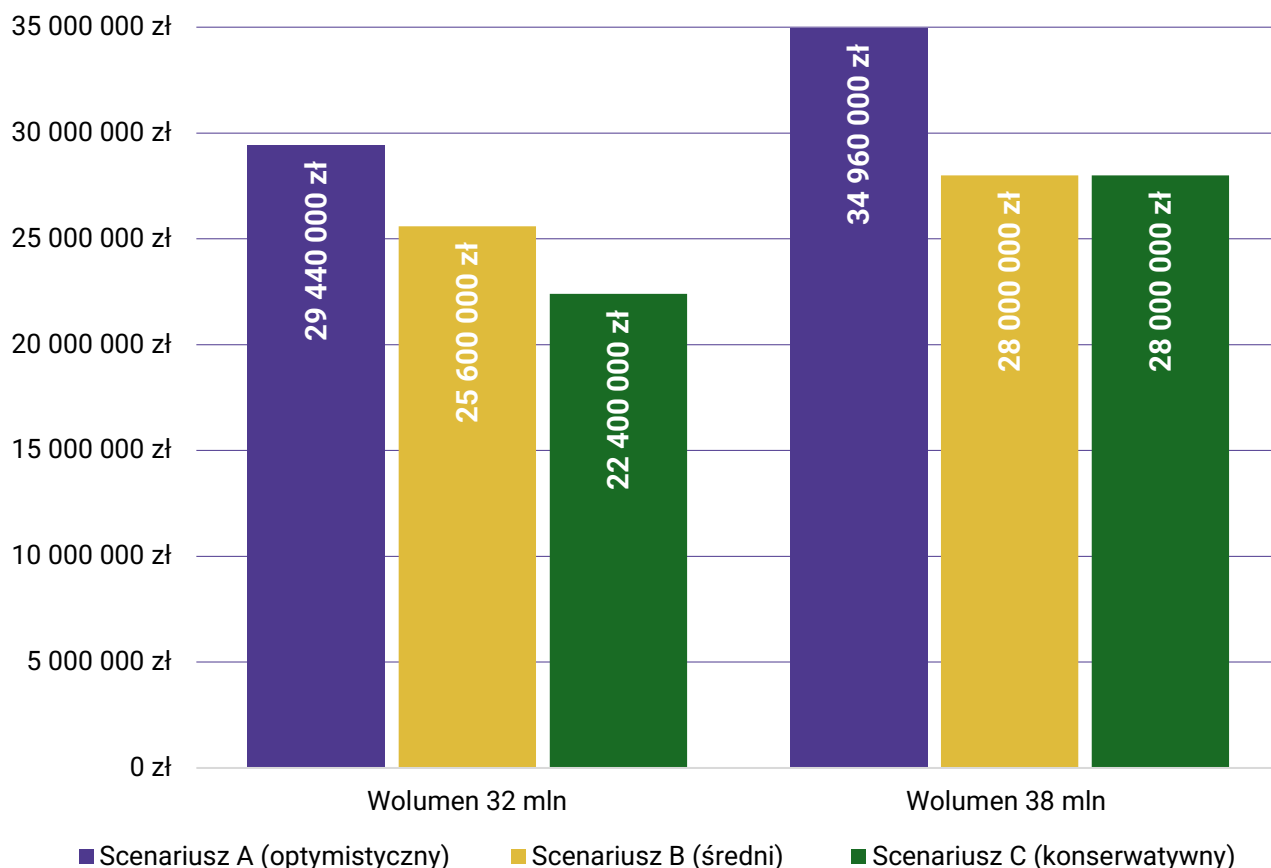
Scenariusz A (optymistyczny) zakłada, że 92% wniosków jest składanych za pomocą bankowości elektronicznej. Jest to wartość bliska maksymalnego potencjału kanału bankowego. Przy wolumenie 32 mln

wniošków daje to około 29,44 mln, natomiast przy wolumenie 38 mln – około 34,96 mln.

Scenariusz B (średni) zakłada, że 80% wniošków jest składanych za pomocą bankowości elektronicznej. Przy wolumenie 32 mln wniošków daje to około 25,6 mln, natomiast przy wolumenie 38 mln – około 28 mln.

Scenariusz C (konserwatywny) zakłada, że 70% wniošków jest składanych za pomocą bankowości elektronicznej. Przy wolumenie 32 mln wniošków daje to około 22,4 mln, natomiast przy wolumenie 38 mln – około 28 mln.

Wykres 28. Scenariusze obrazujące liczbę złożonych wniošków o świadczenie 800+ za pomocą bankowości elektronicznej



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

b) Rodzinny Kapitał Opiekuńczy (RKO)

Program-Rodzinny Kapitał Opiekuńczy (RKO) funkcjonuje od 1 stycznia 2022 r. Należy zauważyć, że dotychczas w oficjalnych raportach ZUS nie została podana dokładna liczba wszystkich wniošków złożonych od początku istnienia RKO. Dysponując dostępnymi w domenie publicznej danymi w zakresie liczby dzieci uprawnionych do świadczenia w latach 2022–2024, na potrzeby dokonania niniejszych szacunków, przyjęto przedział od 2,5 mln do 3,5 mln wniošków.

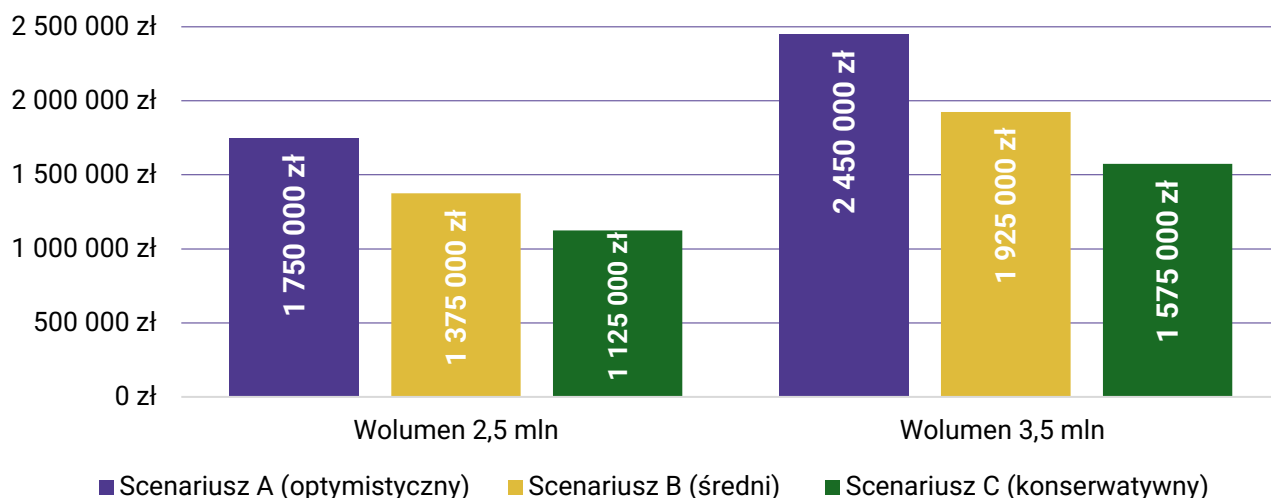
Mając na uwadze powyższe założenia, poniżej przedstawiono trzy możliwe scenariusze obrazujące liczbę złożonych wniošków o świadczenie – Rodzinny Kapitał Opiekuńczy (RKO) za pomocą bankowości elektronicznej.

Scenariusz A (optymistyczny) zakłada, że 70% wniošków jest składanych za pomocą bankowości elektronicznej. Przy wolumenie 2,5 mln wniošków daje to około 1,75 mln, natomiast przy wolumenie 3,5 mln – około 2,45 mln.

Scenariusz B (średni) zakłada, że 55% wniošków jest składanych za pomocą bankowości elektronicznej. Przy wolumenie 2,5 mln wniošków daje to około 1,375 mln, natomiast przy wolumenie 3,5 mln – około 1,925 mln.

Scenariusz C (konserwatywny) zakłada, że 45% wniošków jest składanych za pomocą bankowości elektronicznej. Przy wolumenie 2,5 mln wniošków daje to około 1,125 mln, natomiast przy wolumenie 3,5 mln – około 1,575 mln.

Wykres 29. Scenariusze obrazujące liczbę złożonych wniosków o świadczenie RKO za pomocą bankowości elektronicznej



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

c) Świadczenia dla osób z niepełnosprawnością

Świadczenie dla osób z orzecznym stopniem niepełnosprawności przyznawane jest od 1 stycznia 2024 roku. Również w tym przypadku trudno jest znaleźć dokładne dane. Ponownie – dysponując dostępnymi w domenie publicznej – oszacowano, że złożonych zostało dotychczas około od 25 tys. do 50 tys. wniosków.

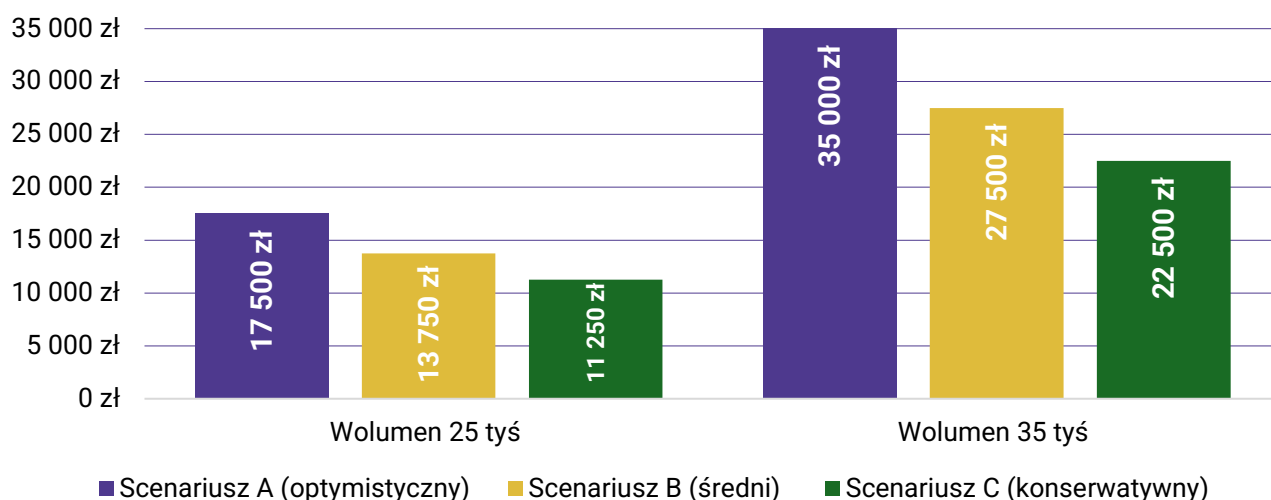
Mając na uwadze powyższe założenia, poniżej przedstawiono trzy możliwe scenariusze obrazujące liczbę złożonych wniosków o świadczenie dla osób z orzecznym stopniem niepełnosprawności za pomocą bankowości elektronicznej.

Scenariusz A (optymistyczny) zakłada, że 70% wniosków jest składanych za pomocą bankowości elektronicznej. Przy wolumenie 25 tys. wniosków daje to około **17,5 tys.**, natomiast przy wolumenie 50 tys. – około **35 tys.**

Scenariusz B (średni) zakłada, że 55% wniosków jest składanych za pomocą bankowości elektronicznej. Przy wolumenie 25 tys. wniosków daje to około **13,7 tys.**, natomiast przy wolumenie 50 tys. – około **27,5 tys.**

Scenariusz C (konserwatywny) zakłada, że 45% wniosków jest składanych za pomocą bankowości elektronicznej. Przy wolumenie 25 tys. wniosków daje to około **12,3 tys.**, natomiast przy wolumenie 50 tys. – około **22,5 tys.**

Wykres 30. Scenariusze obrazujące liczby złożonych wniosków o świadczenie dla osób z orzecznym stopniem niepełnosprawności za pomocą bankowości elektronicznej



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych zgromadzonych w ramach niniejszego Raportu oraz wykorzystanych w nim materiałów źródłowych.

Podsumowując powyższe szacunki, poniżej przedstawiono tabelę prezentującą sumaryczną liczbę wniosków o świadczenia społeczne złożonych przez

kanał bankowości elektronicznej, w ramach trzech zastosowanych scenariuszy:

Tabela 1. Kalendarium udostępniania e-usług w PKO Banku Polskim

	Skrajnie optymistyczny	Średni	Skrajnie pesymistyczny
800+/500+	34.960.000	26.800.000	22.400.000
300+	11.900.000	8.525.000	6.300.000
RKO	2.450.000	1.650.000	1.125.000
Świadczenie dla osób z niepełnosprawnością	35.000	20.625	11.250
Suma	49.345.000	36.722.625	29.836.250

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona w ramach niniejszego rozdziału analiza wykazała, że udział bankowości elektronicznej w ramach świadczeń socjalnych **w skrajnie optymistycznym scenariuszu wynosi ponad 84%, w średnim blisko 63%, a w skrajnie pesymistycznym około 51%.**

To z kolei pokazuje, iż niezależnie od przyjętego wariantu **bankowość elektroniczna zdecydowanie**

jest dominującym kanałem składania wniosków, odpowiadającym (średnio) za około 63% wszystkich wniosków. Na pozostałe kanały – platformę PUE ZUS, portal Emp@tia oraz wizyty w instytucjach – przypada 37% wszystkich wniosków. **Z powyższego wynika, że rola banków w przejmowaniu zadań administracji publicznej jest bardzo poważna.**

5.7. Szacowane oszczędności z tytułu wykorzystania infrastruktury bankowej online

Jak wykazano wyżej, możliwość składania wniosków do organów (urzędów) administracji publicznej w drodze alternatywnej do „tradycyjnego papierowego” podania wysłanego pocztą lub przekazywanego w urzędzie, cieszy się w Polsce w ostatnich latach bardzo wysoką popularnością, idącą w miliony logowań i miliony złożonych wniosków.

Nawet ostrożne szacunki pozwalają sformułować tezę, zgodnie z którą – dzięki bankowej infrastrukturze technicznej, zintegrowanej z systemami administracji publicznej – do polskich urzędów administracji publicznej rocznie wpływa przynajmniej kilkadziesiąt milionów podań (wniosków, pism itd.) w formie online, „przekazanych” za pośrednictwem bankowej infrastruktury.

Przyjmując wariant ostrożny, lecz realistyczny (umiarkowany), może ich być (mogło w latach ubiegłych) ok. 35–40 milionów rocznie.

Warto spróbować zatem oszacować skalę prawdopodobnych „oszczędności” budżetowych po stronie państwa wynikających z faktu, że – wykorzystując infrastrukturę bankową – pozwala się „zaoszczędzić” zasoby instytucji publicznych, w tym konsumpcję papieru, czasu pracy urzędników itd. Dodatkowo uwzględnić trzeba okoliczność, iż osobista-fizyczna wizyta w urzędzie generuje dodatkowe koszty

po stronie obywateli (wnioskodawców) związane z ich czasem, koniecznością dotarcia do urzędu (transportu), a także inne (m.in. koszty funkcjonowania urzędów – media, koszt sprzątnięcia itd.).

Przyjmując zatem:

1) „koszty” urzędnika:

- średnie wynagrodzenie brutto urzędnika: ok. 7.000 zł miesięcznie (uwzględniając dodatki, koszty ZUS, inne koszty pracodawcy);
- liczbę roboczogodzin jednego urzędnika w miesiącu: ~160 godzin;
- uśredniony i przybliżony koszt godziny pracy urzędnika: ~44 zł/h
- czas obsługi jednej sprawy (przyjęcie interesanta, weryfikacja jego tożsamości, przyjęcie podania w formie papierowej, krótka rozmowa, potwierdzenie przyjęcia pisma): ok. 15 minut (0,25 h), co daje koszt pracy urzędnika poświęcony na załatwienie jednej sprawy: ~11 zł;

2) „koszty” obywatela:

- średnia krajowa stawka godzinowa brutto: ~45 zł/h;
- uśredniony czas wizyty łącznie: 45 minut (0,75 h) (dojazd-transport, kolejka, wypełnianie formularza), co daje koszt złożenia przez obywatela jednego podania: ~34 zł;

3) „koszty” wynikające z tradycyjnej-papierowej formy składania podań (formularz, koperta, wydruki-bardzo często z wykorzystaniem kolorowego tuszu):

- koszt materiałów biurowych: ~1–2 zł;

4) „koszty ogólne” funkcjonowania urzędu (proporcjonalna amortyzacja budynku, prąd, IT, sprzętanie, ochrona, itp.):

- szacunkowo: ~5–10 zł na wizytę;

Podsumowując: koszt jednego podania wnoszonego tradycyjnie w urzędzie na ręce urzędnika:

Tabela 2. Koszt złożenia podania

Element	Koszt
Czas urzędnika (15 minut)	11 zł
Czas obywatela (45 minut)	34 zł
Materiały papierowe	2 zł
Koszty operacyjne urzędu	7 zł
Łącznie (szacunek)	~54 zł

Źródło: opracowanie własne.

5.8. Podsumowanie

Dokonane w ramach niniejszego rozdziału wyliczenia wykazały znaczące zaangażowanie banków w zadania publiczne.

Działania te jednak generują po stronie sektora bankowego dodatkowe koszty. Przejmowanie przez banki odpowiedzialności za realizację zadań publicznych wiąże się przede wszystkim z inwestycjami w nowoczesną infrastrukturę i technologię (w tym koszty związane z utrzymaniem systemów informatycznych, zapewnieniem bezpieczeństwa danych i cyberbezpieczeństwa, opłatami za licencje i serwery, integracją z systemami rządowymi jak ePUAP, ZUS, PUE. E-Urząd Skarbowy etc.). Oprócz ww. dochodzą również m.in. koszty pracownicze (np. wynagrodzenia pracowników, koszty szkoleń i podnoszenia kwalifikacji personelu etc.), koszty obsługi transakcji finansowych, koszty logistyczne, koszty zarządzania projektami, koszty compliance oraz inne koszty po-

Wniosek jest taki, że szacunkowy koszt jednej standardowej wizyty obywatela w urzędzie może być „wyceniony” na koszt ok. 50–60 zł, obejmując w tym zarówno wydatki obarczające organ (obsługujący go urząd), konkretnego urzędnika, jak i składającego podanie obywatela, przedsiębiorcę, cudzoziemca itd.

Biorąc pod uwagę umiarkowane i realistyczne szacunki 35–40 milionów podań składanych rocznie online, za pośrednictwem infrastruktury bankowej, ogólne koszty kształtują się pomiędzy:

35 mln x 55 zł (uśredniony koszt wynikający z szacunków) = 1.925.000.000 zł;

40 mln x 55 zł = 2.200.000.000

A pamiętać trzeba, że dla wyżej zaprezentowanych obliczeń przyjęto ostrożny punkt wyjścia, że liczba złożonych – za pośrednictwem bankowej infrastruktury – podań to „tylko” 35–40 milionów, ograniczając się do kilku najbardziej popularnych spraw (świadczeń).

W konsekwencji: sformułować można ostrożny wniosek, że z uwagi na zaangażowanie banków w proces składania pism do organów (urzędów) administracji publicznej każdego roku państwo i społeczeństwo „oszczędzają” (oszczędziło) kwoty sięgające przynajmniej kilku (ok. 2 lub więcej) miliardów złotych.

noszone w ramach nieodpłatnego świadczenia usług publicznych.

I tak, sformułowano ostrożne wnioski, że koszty te obejmują m.in.:

- w związku z uruchomieniem i obsługą Profilu Zaufanego **nakłady inwestycyjne sektora bankowego (CAPEX) szacuje się na poziomie od 200 mln zł do 311 mln zł (w scenariuszu rozszerzonym nawet pomiędzy 224–371 mln zł), natomiast roczne koszty operacyjne (OPEX) szacowane są na około od 112 mln zł do 204 mln zł (w scenariuszu rozszerzonym 124–234 mln zł);**
- w związku z uruchomieniem i obsługą Podpisu Zaufanego **nakłady inwestycyjne sektora bankowego (CAPEX) szacuje się na poziomie od 15 mln zł do 25 mln zł (w scenariuszu rozszerzonym nawet pomiędzy 17,5–28 mln zł), natomiast roczne**

koszty operacyjne (OPEX) szacowane są na kwoty pomiędzy ok. od 8 mln zł do 12 mln zł (w scenariuszu rozszerzonym 8–15 mln zł).

Z drugiej jednak strony, funkcjonowanie systemów bankowych wiąże się z realnymi „oszczędnościami” po stronie państwa, urzędów oraz samych obywateli,

li, przedsiębiorców itd. Wykazano m.in., że **z uwagi na zaangażowanie banków w proces składania pism do organów (urzędów) administracji publicznej każdego roku państwo i społeczeństwo „oszczędzają” (oszczędziło) kwoty sięgające przynajmniej kilku (ok. 2 lub więcej) miliardów złotych.**

6. Wnioski i rekomendacje

Wnioski

Biorąc pod uwagę przeprowadzoną analizę, należy stwierdzić, że:

- 1) Przekazywanie zadań publicznych podmiotom prywatnym, w tym przedsiębiorcom, wpisuje się we współcześnie aktualne koncepcje państwa i sfery publicznej, w tym zwłaszcza inspirowane koncepcjami nowego zarządzania publicznego oraz governance;
- 2) Przekazywanie zadań publicznych podmiotom prywatnym oraz włączania ich w funkcjonalnie rozumianą administrację publiczną pozostaje w zgodzie z ramami ustrojowymi – o ile jest wyraźnie przewidziane przez ustawodawcę w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (zasady demokratycznego państwa prawnego oraz legalizmu), a nawet wypełnia konstytucyjne zasady pomocniczości (subsidiarności), współdziałania partnerów społecznych i gospodarczych oraz partycypacji demokratycznej;
- 3) Banki nie są jedynymi podmiotami zaangażowanymi w wykonywanie zadań administracji publicznej – inne zadania publiczne realizują np. Poczta Polska S.A., przedsiębiorcy (spółki) energetyczne, podmioty prywatne prowadzące szkoły i przedszkola, firmy przewozowe itd.;
- 4) Bankom od dawna przypisuje się status instytucji zaufania publicznego/społecznego, co tym bardziej uzasadnia powierzenie im określonych zadań w ramach sfery publicznej;
- 5) Polskie banki oceniane są jako jedne z najbardziej nowoczesnych, dysponują jednymi z najbardziej zaawansowanych technologicznie systemów na świecie; ponadto świadczą usługi masowe, cieszą się relatywnie wysokim zaufaniem społecznym oraz obsługują łącznie niemal wszystkich pełnoletnich (dorosłych) obywateli polskich – co predestynuje je do zaangażowania

po stronie administracji publicznej w realizacji zadań publicznych;

- 6) Na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów prawa, banki działające w Polsce pozostają aktywne w wielu obszarach działalności państwa, na bieżąco wspierając administrację publiczną, w tym m.in. poprzez dostarczanie instrumentów identyfikacji elektronicznej, umożliwiając zainicjowanie licznych postępowań administracyjnych lub załatwieniu innych spraw urzędowych, przekazują informację administracji skarbowej (fiskalnej), umożliwiają skuteczną egzekucję, wspierają efektywne ściąganie podatków oraz innych należności publicznoprawnych, raportują transakcje, wspierają proces przeciwdziałania przestępstwom terroryzmowi oraz praniu brudnych pieniędzy, a nawet prowadzą działania edukacyjne, dydaktyczne oraz podnoszące świadomość społeczną;
- 7) Rozwiązania stosowane w państwach europejskich co do zasady wykazują duży stopień podobieństwa – poza Francją i Republiką Federalną Niemiec – do tych znanych w Polsce; w krajach takich, jak np. Estonia, Belgia, państwa skandynawskie, banki komercyjne również pozostają aktywnie zaangażowane we wspieranie administracji publicznej oraz państwa w obszarze szeroko rozumianej cyfryzacji;
- 8) Angażowanie podmiotów prywatnych w wykonywanie zadań publicznych jest na ogół rozwiązaniem efektywnym, ponieważ wyspecjalizowani w załatwianiu danej kategorii spraw uczestnicy obrotu prywatnoprawnego (zwłaszcza nowatorscy przedsiębiorcy) działają wydajnie, angażując zasoby niedostępne administracji państwowej, specjalistyczne doświadczenie oraz znaną z relacji rynkowych jakość obsługi klientów;

- 9) O ile partnerstwo banków z państwem przynosi oszczędności drugiej stronie oraz ewidentne „zyski” dla społeczeństwa – zaangażowanie banków nie wiąże się z jakimkolwiek zarobkiem, ani przysługującą im rekompensatą z tego tytułu;
- 10) Ponad połowa użytkowników usługi ePUAP (54,5%) wykorzystuje możliwość zalogowania się do niej przez swojego dostawcę usług bankowych;
- 11) Przez długi okres czasu platforma cyfrowa skonstruowana przez państwo, przed jej integracją z systemami bankowymi, która miała posłużyć obywatelom do kontaktu z administracją poprzez sieć, pozostawała jedynie drogą inwestycją, generującą koszty idące w dziesiątki milionów złotych oraz wywołując powszechną krytykę ekspertów, audytorów oraz mediów;
- 12) Prawdopodobnie bez włączenia banków, samodzielne starania państwa w obszarze cyfryzacji byłyby nie tylko nieefektywne, ale wręcz nieskuteczne;
- 13) Zaangażowanie banków w proces cyfryzacji administracji przyczyniło się do oszczędności budżetowych sięgających na przestrzeni tylko kilku ostatnich lat kwot idących przynajmniej w setki milionów złotych;
- 14) Zaryzykować można jednocześnie tezę, że bez technologii bankowych, usługi ePUAP, profilu zaufanego oraz inne działania państwa w tym obszarze okazałyby się w ogóle niepowodzeniem, a z pewnością zainteresowanie korzystania z nich przez obywateli byłoby zdecydowanie niższe;
- 15) W ramach ostrożnych szacunków, sformułowano wnioski, zgodnie z którymi:
 - w związku z uruchomieniem i obsługą Profilu Zaufanego nakłady inwestycyjne sektora bankowego (CAPEX) szacuje się na poziomie od 200 mln zł do 311 mln zł (w scenariuszu rozszerzonym nawet pomiędzy 224–371 mln zł), natomiast roczne koszty operacyjne (OPEX) szacowane są na około od 112 mln zł do 204 mln zł (w scenariuszu rozszerzonym 124–234 mln zł);
 - w związku z uruchomieniem i obsługą Podpisu Zaufanego nakłady inwestycyjne sektora bankowego (CAPEX) szacuje się na poziomie od 15 mln zł do 25 mln zł (w scenariuszu rozszerzonym nawet pomiędzy 17,5–28 mln zł), natomiast roczne koszty operacyjne (OPEX) szacowane są na kwoty pomiędzy ok. od 8 mln zł do 12 mln zł (w scenariuszu rozszerzonym 8–15 mln zł);
 - z uwagi na zaangażowanie banków w proces składania pism do organów (urzędów) administracji publicznej każdego roku państwo i społeczeństwo „oszczędzają” (oszczędziło) kwoty sięgające przynajmniej kilku (ok. 2 lub więcej) miliardów złotych.

Rekomendacje

1. Banki jako prywatne instytucje zaufania, które świadczą usługi krytyczne z perspektywy funkcjonowania państwa, powinny dalej angażować się w modernizację administracji. Dzięki nim dostęp do cyfrowych usług publicznych stał się wygodny i prosty w obsłudze. Jednak mając na uwadze systemowość administracji, dalszy rozwój cyfrowych usług musi odbywać się we współpracy banków z państwowymi organami zabezpieczającymi krytyczną infrastrukturę teleinformatyczną.
2. Korzystne dla rozwoju gospodarczego może być też zaangażowanie banków w obsługę publicznych i europejskich funduszy przeznaczonych dla prywatnych przedsiębiorców. Usprawni to ich wypłacanie i może ułatwić małym, i średnim przedsiębiorcom dostęp do nich. Banki mogą zaoferować dopłaty z konkretnych programów bezpośrednio swoim klientom, którzy mogą być nimi zainteresowani, po podjęciu przez BGK decyzji o udzieleniu dofinansowania, środki państwowe/europejskie wypłacone są przez bank obsługujący klienta.
3. Sugeruje się dalsze wzmacnianie kooperacji współpracy banków z administracją publiczną, w tym permanentne monitorowanie stosowanych obecnie rozwiązań, ich rozwijanie i udoskonalanie.
4. Wskazane jest rozważenie zrekompensowania – np. poprzez przyznanie bankom, jako podmiotom zasłużonym w proces udoskonalania państwowej administracji publicznej, zachęt lub preferencji – kosztów ponoszonych w związku

z włączeniem się w wykonywanie zadań publicznych, które przynajmniej w niewielkiej części odpowiadać będą realnym oszczędnościom uzyskanym przez państwo.

5. Konieczne jest podejmowanie działań informacyjnych (w formach przystępnych dla konsumentów, mediów i opinii publicznej) oraz promujących krajowy sektor bankowy oraz banki jako zaawansowanych technologicznie przedsiębiorców oraz podmioty odpowiedzialne społecznie, zaangażowane w udoskonalanie relacji pomiędzy administracją, a podmiotami administrowanymi.



Wp

PROGRAM
ANALITYCZNO
BADAWCZY