

# Algorytmizacja jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i jej skutki społeczne

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Wstęp

Według jednego z amerykańskich autorów: „wszystkie wielkie wydarzenia w historii ludzkości zostały prawdopodobnie dokonane przez to, co współcześnie określamy mianem administracji publicznej. Praktyki organizacji i zarządzania w społeczeństwie oraz w przestrzeni publicznej są [bowiem – dopisek autorki] tak stare jak cywilizacja”<sup>1</sup>. W świetle notoryjnego faktu, którym jest to, że współczesna administracja publiczna znajduje się w obliczu przemiany elektronicznej, aprobatą powyższego stanowiska prowadzi do wniosku, że będzie ona jednym ze sprawczych elementów kolejnego wielkiego wydarzenia w historii ludzkości. Obserwując zjawisko dokonującej się transformacji cyfrowej (postrzeganej jako kolejna rewolucja przemysłowa<sup>2</sup>), która obejmuje wszystkie sfery życia społecznego – w tym sferę prawnoadministracyjną – nie powinno być wątpliwości co do tego, że jest ona obecnie kluczową siłą napędową<sup>3</sup>. Transformacja cyfrowa ma bowiem wpływ na wszystkie systemy gospodarcze, społeczne i socjalne<sup>4</sup>. Stanowi ona szósty w kolejności moduł, będący elementem składowym idei określanej mianem „celów

---

<sup>1</sup> *All the great human events in history were probably achieved by what we could today call public administration. Organization and management practices in collective or public settings are as old as civilization* – tak H.G. Frederickson, K.B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Nebraska 2003, s. 1.

<sup>2</sup> Zob. [irp-cdn.multiscreensite.com/be6d1d56/files/uploaded/190830-Six-Transformations\\_working-paper.pdf](http://irp-cdn.multiscreensite.com/be6d1d56/files/uploaded/190830-Six-Transformations_working-paper.pdf) (dostęp: 21.3.2023 r.).

<sup>3</sup> Zob. [idos-research.de/uploads/media/TWI2050-for-web.pdf](https://idos-research.de/uploads/media/TWI2050-for-web.pdf) (dostęp: 17.3.2023 r.).

<sup>4</sup> Nieco inne zapatrywanie prezentowane jest w Raporcie *Towards our Common Digital Future*, z którego wynika, że „Digitalizacja” jest często – błędnie – opisywana jako ogromny przewrót, przed którym stoją nasze społeczeństwa i do którego musimy się dostosować. Autorzy Raportu sprzeciwiają się tej interpretacji, twierdząc, że cyfryzacja musi być kształtowana w taki sposób, aby mogła służyć jako dźwignia i wsparcie dla Wielkiej Transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju całego świata, i może być z nią zsynchronizowana; [researchgate.net/publication/332414643\\_Towards\\_Our\\_Common\\_Digital\\_Future\\_Summary\\_WBGU\\_Flagship\\_Report](https://researchgate.net/publication/332414643_Towards_Our_Common_Digital_Future_Summary_WBGU_Flagship_Report) (dostęp: 21.3.2023 r.).

zrównoważonego rozwoju” (*The Sustainable Development Goals*)<sup>5</sup>. Zbiory danych (*Big Data*) stają się jednym z najcenniejszych zasobów. Sposób ich wykorzystania oraz kierunek zmian zachodzących w ramach transformacji elektronicznej, a także jakość towarzyszącej tym zmianom legislacji, normującej problematykę cyfryzacji w administracji publicznej, zadecyduje o jakości życia społeczeństwa.

Zrównoważony rozwój, postrzegany przez pryzmat administracji publicznej, niewątpliwie wiąże się z innowacyjnością i wykorzystywaniem nowoczesnych technologii w jej działaniu. Już funkcjonujące oraz oczekiwane rozwiązania w polskiej administracji publicznej, oferują modernizacje, których spodziewa się współczesne społeczeństwo, funkcjonujące w państwie, które pretenduje do uznawania go za nowoczesne, ale jednocześnie spełniające standardy państwa prawnego. Do osiągnięć na polu innowacyjności oraz uproszczeń w działaniach administracji publicznej w obszarze rozstrzygania spraw administracyjnych należy wprowadzenie na szeroką skalę formularzy w procesie inwestycyjno-budowlanym (szerzej zob. Rozdział VI, § 6). Ponadto innowacyjność administracji publicznej wiąże się z upowszechnieniem – w kontaktach między organem administracji publicznej a adresatem – e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym<sup>6</sup>. Do tego typu innowacji, których należy spodziewać się w nieodległej przyszłości, należy też zaliczyć rozwiązania w zakresie sto-

---

<sup>5</sup> Na pierwsze 5 modułów składają się: 1) edukacja, płęć i nierówności; 2) zdrowie, dobrostan i demografia; 3) dekarbonizacja energii i zrównoważony przemysł; 4) zrównoważona żywność, ziemia, woda i oceany; 5) zrównoważone miasta i społeczności. Głębokie przemiany w każdym z powyższych obszarów wymagają komplementarnych działań rządów, społeczeństwa obywatelskiego, nauki i biznesu. „The World in 2050” (TWI2050) jest globalną, wieloletnią, wielostronną i interdyscyplinarną inicjatywą badawczą, która ma pomóc w rozwiązaniu problemów objętych wszystkim wymienionymi modułami, w tym modułu dotyczącego rewolucji cyfrowej, [idos-research.de/uploads/media/TWI2050-for-web.pdf](https://idos-research.de/uploads/media/TWI2050-for-web.pdf) (dostęp: 17.3.2023 r.). Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju, przyjęta w 2015 r. przez 193 państwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), to program działań o bezprecedensowym zakresie i znaczeniu, definiujący model zrównoważonego rozwoju na poziomie globalnym. Zasada zrównoważonego rozwoju została wyrażona w treści art. 5 Konstytucji RP, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

<sup>6</sup> Zob. szerzej *M. Wilbrandt-Gotowicz*, w: *K. Czapliski, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Światała, K. Wojsyk, M. Wilbrandt-Gotowicz*, Doręczenia elektroniczne. Komentarz, Lex/el. 2024; *B. Kwiatek, A. Skóra, M. Adamczyk, K. Szelałowska, K. Wach*, Doręczenia elektroniczne. Komentarz, Warszawa 2023.

sowania sztucznej inteligencji w administracji publicznej, w tym automatycznego wydawania decyzji administracyjnych.

Bez wątpienia sztuczna inteligencja, dynamicznie zmieniając otaczający nas świat, stała się jedną z najbardziej strategicznych technologii XXI w. Jest ona również przedmiotem szerokiego zainteresowania polskiej doktryny prawa, aczkolwiek można odnieść wrażenie, że uwaga przedstawicieli nauki dotychczas była skoncentrowana przede wszystkim na kwestiach cywilistycznych<sup>7</sup>. Wątki administracyjnoprawne pozostawiano do niedawna nieco na uboczu<sup>8</sup>. Tymczasem potencjał jej wykorzystania z łatwością można dostrzec w obszarze działania administracji publicznej<sup>9</sup>.

Jak trafnie zauważa *P. Księżak*, w związku z gwałtownym rozwojem AI<sup>10</sup> zaczęto dość nagle poszukiwać rozwiązań normatywnych i można odnieść wrażenie, że odbywa się to „po omacku”. Przedstawiane koncepcje są chaotyczne i wydają się być zaledwie wstępem do całościowej regulacji. Z tego względu wspomniany autor proponuje już dziś rozpocząć dyskusję o przyszłym prawie cyborgów, czyli prawie odnoszącym się do symbiozy człowieka z maszyną, którego opracowanie stanie się głównym wyzwaniem drugiej połowy XXI w.<sup>11</sup>

Odbywająca się transformacja cyfrowa, której jako ludzkość jesteśmy świadkami, wymaga pogłębionej analizy na wielu płaszczyznach

---

<sup>7</sup> Całościową koncepcję miejsca sztucznej inteligencji w prawie cywilnym przedstawiają *P. Księżak*, *S. Wojtczak*, w: *Toward a Conceptual Network for the Private Law of Artificial Intelligence*, Springer Cham 2023. Ponadto zob. *P. Księżak*, Prawo cyborgów (1). Wprowadzenie w problematykę, *Głos Prawa. Przegląd Prawniczy Allerhanda* 2021, t. 4, Nr 2; *idem*, Prawo cyborgów (2). Własność i dobra osobiste, *Głos Prawa. Przegląd Prawniczy Allerhanda* 2022, t. 5, Nr 1; *idem*, Prawo cyborgów (3). Rozmowa ze sztuczną inteligencją o prawie cyborgów, *Głos Prawa. Przegląd Prawniczy Allerhanda* 2022, t. 5, Nr 2; *idem*, Prawo cyborgów (4). Podmiotowość i uczestniczenie w obrocie, *Głos Prawa. Przegląd Prawniczy Allerhanda* 2023, t. 6, Nr 1; *idem*, Prawo cyborgów (5). Kilka uwag o „The Cyborg Bill of Rights v 1”, *Głos Prawa. Przegląd Prawniczy Allerhanda* 2023, t. 6, Nr 2.

<sup>8</sup> *A. Chłopecki*, *Sztuczna inteligencja – szkice prawnicze i futurologiczne*, Warszawa 2018.

<sup>9</sup> *M.M. Sokołowski*, Prawo administracyjne wobec sztucznej inteligencji: Nowe spojrzenie na klasyczne instytucje, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości*, Księga Jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego, *M. Wierzbowski*, *J. Piecha*, *P. Gołaszewski*, *M. Cherka* (red.), Warszawa 2021, s. 772–773.

<sup>10</sup> Ponieważ w polskiej literaturze sztuczną inteligencję określa się zarówno angielskim skrótem AI, jak i jego polskim odpowiednikiem – SI, w niniejszym opracowaniu stosowane są one zamiennie, z przewagą tego pierwszego skrótu.

<sup>11</sup> *P. Księżak*, Prawo cyborgów (1).

badawczych. W obszarze prawa i postępowania administracyjnego szczególnego znaczenia nabierają kwestie zautomatyzowanego wydawania decyzji administracyjnych, a więc podejmowania i wydawania rozstrzygnięć w procesie stosowania prawa. W doktrynie innych krajów dostrzega się, że obecnie poszczególne społeczeństwa przechodzą od epoki industrializmu (opartego na rządach prawa) do epoki cyfryzacji (opartej na algorytmach). Z kolei w sferze administracji zaczęto posługiwać się określeniem zautomatyzowanego podejmowania decyzji (*automated decision-making*, ADM)<sup>12</sup>, zaś samą sztuczną inteligencję, która bierze udział wydawaniu automatycznych decyzji nazywa się niekiedy zautomatyzowanym inteligentnym systemem (*automated intelligent system*)<sup>13</sup>.

W prawodawstwach innych krajów można znaleźć przykłady uregulowań, z których wynika, że legislatorzy unormowali prawnie kwestię automatycznego wydawania decyzji administracyjnych, a więc i automatycznego podejmowania rozstrzygnięć. Doświadczenia innych państw w tym zakresie wskazują, że mając na uwadze sprawiedliwość proceduralną, która powinna cechować każdy tryb wydawania decyzji, w tym tryb ADM – ostatecznie to człowiek odpowiedzialny jest za dane wejściowe. Jednak jeśli chodzi o dane wyjściowe, którymi posłuży się AI w konkretnej sprawie administracyjnej, to z istoty jej działania, a zwłaszcza tego, że jej immanentna cecha, którą jest ciągłe uczenie się oraz samodzielne podejmowanie decyzji, oznacza, iż dane wyjściowe będące bezpośrednio następstwem jej działania pozostają poza sferą bezpośredniej ludzkiej ingerencji. Na tym tle rodzą się liczne obawy i pytania nie tylko natury prawnej ale i społecznej, związane z postrzeganiem człowieka w intensywnie zmieniającej się cyfrowo rzeczywistości. Jak można domniemywać, nigdy wcześniej w rozwoju prawa administracyjnego nie podejmowano tak często rozważań dotyczących kwestii etycznych w kontekście procedury administracyjnej. Jedno z zasadniczych pytań dotyczy tego, czy ów akt stosowania prawa, który dotychczas podejmował człowiek/istota ludzka może być podejmowany przez urządzenie/algorytm? Czy jako społeczeństwo oczekujemy administracji publicznej,

---

<sup>12</sup> M. Suksi, Administrative due process when using automated decision making in public administration: some notes from a Finnish perspective, 2021, Introduction, [link.springer.com/article/10.1007/s10506-020-09269-x](https://link.springer.com/article/10.1007/s10506-020-09269-x) (dostęp: 10.5.2024 r.).

<sup>13</sup> M. Pizzi, M. Romanoff, T. Engelhardt, AI for humanitarian action: Human rights and ethics, *International Review of the Red Cross* 2020, Nr 102, s. 150.

która może zaprezentować obywatelowi szczegółowe uzasadnienie każdego rozstrzygnięcia czy też administracji działającej sprawnie i szybko? Systemy AI są osadzone w świecie społecznym, z tego względu niniejsze opracowanie, oprócz analizowania kwestii prawnych, „dotyka” kwestii społecznych, związanych z zachodzącymi globalnymi przemianami o charakterze cyfrowym<sup>14</sup>.

Prowadzone w niniejszym opracowaniu rozważania skłaniają do kilku refleksji. Ich zasadnicza część wyraża się w (raczej retorycznym) pytaniu: czy wprowadzenie i stosowanie nowoczesnych technologii jest obecnie główną ścieżką rozwoju administracji publicznej?

Analiza przedmiotowego zagadnienia jakim jest cyfryzacja ogólnego postępowania administracyjnego wymaga podejścia multidyscyplinarnego. Zostało ono osiągnięte poprzez odwoływanie się do dorobku nauk pozaprawnych, w szczególności informatycznych i socjologicznych. Prowadzone rozważania odnoszą się do ogólnego postępowania administracyjnego. Poza ich zakresem pozostają rozwiązania normatywne wprowadzone do postępowania podatkowego.

W trakcie przygotowania pracy wykorzystano metodę dogmatyczną, choć nie odegrała ona dominującej roli. Nowoczesne technologie, takie jak AI, nie zostały jeszcze w pełni ukształtowane przepisami obowiązującego prawa, lecz jedynie stopniowo pojawiają się w regulacjach prawnych. Wyraźnie obecna jest również metoda komparatystyczna – występująca z różną intensywnością w poszczególnych rozdziałach pracy. Jednakże i ona nie miała wiodącego znaczenia. W publikacji w wielu miejscach zastosowano natomiast metody socjologiczne. Zostały one ukierunkowane na analizę przemian społecznych i społecznych konsekwencji wykorzystania AI w procesach decyzyjnych, zachodzących w następstwie wdrażania przełomowej technologii opisanej w niniejszej monografii.

---

<sup>14</sup> Wszak administracja jest nie tylko zjawiskiem prawnym, ale i społecznym – *J. Ślugocki*, Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe, Warszawa 2007, s. 15.

**Przejdź do księgarni →**

**ksiegarnia.beck.pl**