

Andrzej Powalowski

Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

ORCID: 0000-0002-1232-0605

a.powalowski@uniwersytetkaliski.edu.pl

Aksjologia nowych technologii w administracji publicznej

Słowa kluczowe: aksjologia, wartości, nowe technologie, sztuczna inteligencja, administracja publiczna

Streszczenie. Celem jest przedstawienie roli administracji publicznej jako systemu organizacyjno-funkcjonalnego w powiązaniu z potrzebą i koniecznością korzystania przez tę administrację z różnych środków działania. Chodzi przy tym o wykazanie związku pomiędzy wartościami, którymi powinna kierować się administracja w wypełnianiu swej roli, a także wartościami przypisywanymi nowym technologiom wykorzystywanym przez administrację. Wydaje się bowiem, że na obecnym etapie rozwoju zarówno administracja publiczna, jak i nowe technologie, w szczególności sztuczna inteligencja, z uwagi na pewną autonomię funkcjonowania i jako narzędzie, którym posługuje się administracja publiczna, związane są z kształtującym się systemem wartości. Wartości te określają, a niekiedy wręcz determinują sposób działania administracji publicznej i realizację jej celów.

Axiology of new technologies in public administration

Keywords: axiology, values, new technologies, artificial intelligence, public administration

Summary. The aim is to present the role of public administration as an organisational and functional system in relation to the need and necessity for it to use different means of action. The aim is to show the relationship between the values which should guide the administration in fulfilling its role and the values attributed to the new technologies used by the administration. It seems that, at the current stage of development, both public administration and new technologies, in particular artificial intelligence, due to a certain autonomy of functioning and as a tool used by public administration, are linked to an emerging system of values. These values define and sometimes even determine the way in which public administration operates and achieves its objectives.

1. Wprowadzenie

W ramach administracji publicznej wykorzystywane są nowe technologie. Już obecnie wywierają one wpływ na funkcjonowanie tej administracji, a w nieodległej przyszłości zapewne wpływ ten może się znacząco zwiększyć. Nowe technologie zatem mogą nawet zdeterminować administrację publiczną, a wręcz spowodować ograniczenie jej podmiotowości. Wydaje się, że konieczne jest podjęcie stosownych działań, które pozwolą na to, by nowe technologie w żaden sposób nie zakłóciły

procesu realizacji kompetencji administracji publicznej, natomiast jednoznacznie została określona ich rola jako narzędzia, środka, instrumentu wykorzystywanego przez administrację publiczną, służącego wypełnianiu funkcji administracji, nie zaś jej substytutu.

Aksjologia nowych technologii w administracji publicznej jest dziedziną badań, która zajmuje się analizą wartości i norm etycznych związanych z wykorzystaniem technologii o charakterze informacyjno-komunikacyjnym w sektorze publicznym. Celem aksjologii jest określenie, jakie są pozytywne i negatywne skutki stosowania takich technologii dla realizacji celów i zadań administracji, a także dla zaspokajania potrzeb i oczekiwań obywateli.

Aksjologia, jako nauka i wiedza o wartościach, pozwala określić cele, kryteria i zasady działania administracji publicznej w relacji do nowych technologii. Nie wystarczy bowiem wiedzieć, co jest możliwe i jak to zrobić, ale także dlaczego to robić i jakie są tego konsekwencje. Aksjologia pomaga więc odpowiedzieć na pytania: jakie wartości są istotne dla administracji publicznej, jakie wartości promują lub zagrożone są przez nowe technologie, jak pogodzić różne wartości w sytuacjach konfliktu lub dylematu, jak oceniać skutki i odpowiedzialność za wykorzystanie nowych technologii.

W ostatnich latach obserwuje się dynamiczny rozwój i upowszechnianie nowych technologii w administracji publicznej, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Zastosowanie tych technologii ma na celu poprawę efektywności, jakości i transparentności działania administracji, a także zwiększenie dostępności, wygody i satysfakcji obywateli korzystających z usług publicznych.

Jednak wprowadzanie nowych technologii w administracji publicznej wiąże się również z wieloma wyzwaniem i zagrożeniami, które wymagają refleksji aksjologicznej. Niektóre z nich to: kwestia bezpieczeństwa danych osobowych i poufnych informacji, ryzyko wykluczenia cyfrowego części społeczeństwa, zagrożenie dla prywatności i autonomii obywateli, odpowiedzialność za błędy lub nadużycia wynikające z użycia nowych technologii, konflikt między wartościami tradycyjnymi a nowoczesnymi, potrzeba dostosowania prawa i etyki do zmieniającej się rzeczywistości. Jest to także refleksja odnosząca się do systemu prawa regulującego zarówno kwestie korzystania przez administrację publiczną z nowych technologii, jak i prawa określającego poszczególne systemy informatyczne.

Artykuł ma na celu przedstawienie roli administracji publicznej jako systemu organizacyjno-funkcjonalnego w powiązaniu z potrzebą i koniecznością korzystania przez tę administrację z różnych środków działania. Chodzi przy tym o wykazanie związku pomiędzy wartościami, którymi powinna kierować się administracja w wypełnianiu swej roli, a także wartościami przypisywanymi nowym technologiom wykorzystywanym przez administrację. Wydaje się bowiem, że na obecnym

etapie rozwoju zarówno administracja publiczna, jak i nowe technologie, w szczególności sztuczna inteligencja (dalej: SI), z uwagi na pewną autonomię funkcjonowania i jako narzędzie, którym posługuje się administracja publiczna, związane są z kształtującym się systemem wartości. Wartości te określają, a niekiedy wręcz determinują sposób działania administracji publicznej i realizację jej celów.

2. Istota i znaczenie administracji publicznej

Pojęcie administracji publicznej w Polsce jest wieloznaczne i nie ma jednej powszechnie przyjętej definicji¹. Można jednak wyróżnić kilka podstawowych ujęć tego pojęcia, które uwzględniają różne aspekty i funkcje administracji publicznej.

Jednym z nich jest podejście formalno-organizacyjne, które definiuje administrację publiczną jako zespół organów państwowych i samorządowych, które realizują zadania związane z zarządzaniem sprawami publicznymi. W tym znaczeniu administracja publiczna obejmuje zarówno administrację rządową, jak i administrację samorządową, a także podmioty nadzorowane lub kontrolowane przez te organy.

Innym ujęciem jest podejście funkcjonalne, które definiuje administrację publiczną jako działalność służącą realizacji celów i interesów publicznych. W tym kontekście administracja publiczna nie ogranicza się do organów państwowych i samorządowych, ale obejmuje także inne podmioty, które wykonują zadania publiczne na podstawie ustaw, koncesji, umów lub delegacji. Przykładami takich podmiotów mogą być organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa komunalne czy instytucje kultury.

Kolejnym ujęciem jest podejście socjologiczne, które definiuje administrację publiczną jako grupę ludzi związanych wspólnym celem i działającą w ramach określonych norm i reguł. W tym sensie administracja publiczna jest rozumiana jako system społeczny, który składa się z różnych podsystemów, takich jak kultura organizacyjna, struktura organizacyjna, procesy decyzyjne czy komunikacja. Można dodać nadto, że administracja publiczna jest także przedmiotem badań nauk społecznych, takich jak psychologia czy politologia.

Administracja publiczna charakteryzuje się następującymi cechami: podlega prawu administracyjnemu, które reguluje jej organizację, kompetencje, procedury i kontrolę; działa na podstawie zasady legalizmu, czyli zgodności z obowiązującymi przepisami prawa; pełni funkcję wykonawczą, czyli realizuje uchwały i decyzje organów ustawodawczych i sądowniczych; służy interesowi publicznemu,

¹ Zob. w szczególności: *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020; J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022; S. Wrzosek, *Administracja publiczna jako zjawisko prawne*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 1, s. 305-316.

czyli dba o dobro wspólne, ochronę praw i wolności obywateli; jest zróżnicowana pod względem struktury, zakresu działania i stopnia samodzielności; współpracuje z innymi podmiotami administracji publicznej oraz z organizacjami społecznymi i gospodarczymi².

3. Znaczenie nowych technologii dla administracji publicznej

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego wykorzystanie nowych technologii w jednostkach administracji publicznej w Polsce jest na wysokim poziomie i stale rośnie. W 2022 r. 99,8% jednostek administracji publicznej udostępniało usługi przez internet, 99,9% jednostek korzystało z dostępu do Internetu za pomocą stałego łącza w technologii DSL, 96,4% jednostek umożliwiało zdalny dostęp do zasobów jednostki, 88,5% jednostek zapewniało swoim pracownikom urządzenia przenośne pozwalające na mobilne łączenie się z internetem w celach służbowych, 83,1% jednostek deklarowało korzystanie z systemu EZD, 34,6% jednostek dysponowało stroną internetową dostępną również w wersjach obcojęzycznych, a 93,3% jednostek deklarowało posiadanie strony www zoptymalizowanej pod kątem urządzeń mobilnych³.

Szczególną rolę odgrywa wykorzystywanie przez administrację publiczną różnego rodzaju nowych technologii informatycznych i komunikacyjnych. Technologie, takie jak sztuczna inteligencja, *blockchain*, *big data* czy internet rzeczy, stanowią ogromny potencjał dla rozwoju administracji publicznej w Polsce. Nie tylko mogą one usprawnić i zautomatyzować wiele procesów, ale także poprawić jakość i dostępność usług publicznych, zwiększyć transparentność i zaufanie obywateli, a także wspierać innowacje i współpracę międzysektorową.

Blockchain to technologia, która umożliwia tworzenie i przechowywanie zdecentralizowanych i niezmiennych rejestrów danych. Może być on wykorzystany w administracji publicznej do zapewnienia bezpieczeństwa i wiarygodności danych, np. poprzez weryfikację tożsamości, świadczenie usług cyfrowych czy udostępnianie informacji publicznych. *Blockchain* może także ułatwić współpracę między różnymi podmiotami, np. poprzez tworzenie platform wymiany danych czy umów cyfrowych. Przykładem zastosowania tego narzędzia w administracji publicznej w Polsce jest projekt e-Państwo 2.0, który ma na celu stworzenie systemu zarządzania danymi osobowymi opartego właśnie na *blockchain*⁴.

² Zob. wyżej przywołane publikacje.

³ Zob. Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej w 2022 r., Główny Urząd Statystyczny, file:///C:/Users/Andrzej%20Powalowski/Downloads/wykorzystanie_tehnologii_informacyjno-komunikacyjnych_w_jednostkach_administracji_publicznej_w_2022_r..pdf [dostęp: 20.07.202].

⁴ Zob. na ten temat: D. Szostek, *Blockchain a prawo*, Warszawa 2018.

Big data to termin odnoszący się do dużych zbiorów danych o różnorodnym charakterze i pochodzeniu. Może być wykorzystana w administracji publicznej do lepszego zrozumienia i reagowania na potrzeby obywateli, np. poprzez analizę zachowań, preferencji czy opinii społecznych. *Big data* może także pomóc w optymalizacji i efektywności procesów, np. poprzez prognozowanie zapotrzebowania na usługi czy zasoby. Przykładem zastosowania *big data* w administracji publicznej w Polsce jest projekt Smart City Wrocław, który ma na celu wykorzystanie danych zebranych z różnych źródeł do poprawy jakości życia mieszkańców⁵.

Internet rzeczy to technologia, która pozwala na łączenie urządzeń fizycznych z siecią internetową i wymianę danych między nimi. Internet rzeczy może być wykorzystany w administracji publicznej do monitorowania i zarządzania infrastrukturą miejską, np. poprzez sterowanie oświetleniem, ruchem czy parkowaniem. Może także pomóc w poprawie bezpieczeństwa i zdrowia obywateli, np. poprzez wykrywanie zagrożeń czy monitorowanie stanu zdrowia. Przykładem jego zastosowania w administracji publicznej w Polsce jest projekt Smart City Poznań, który ma na celu wykorzystanie odpowiednich urządzeń do tworzenia inteligentnego i zrównoważonego miasta⁶.

Najistotniejsza jednak ze względu na zakres wykorzystania przez administrację publiczną oraz z uwagi na możliwość osiągnięcia różnorodnych efektów jest sztuczna inteligencja. Jest to technologia, która pozwala maszynom na uczenie się, rozumienie i podejmowanie decyzji na podstawie danych. SI może być stosowana w administracji publicznej w celu optymalizacji i personalizacji usług, np. poprzez automatyzację obsługi wniosków, rekomendowanie najlepszych rozwiązań dla obywateli czy prognozowanie zachowań i potrzeb społecznych. SI może także pomóc w monitorowaniu i ocenie skuteczności polityk publicznych, np. poprzez analizę danych i generowanie raportów. Przykładem zastosowania SI w administracji publicznej w Polsce jest projekt GovTech Polska, który ma na celu wykorzystanie rozwiązań opartych na SI do rozwiązywania problemów zgłaszanych przez instytucje publiczne⁷.

Pojęcie sztucznej inteligencji odnosi się do zdolności maszyn, systemów lub programów do wykonywania zadań, które normalnie wymagają ludzkiego rozumu, percepcji lub kreatywności⁸. Postrzegane powinno być ono, co oczywiste, w kon-

⁵ Zob. na ten temat: D. E. Holmes, *Big data. Krótkie wprowadzenie*, Łódź 2021.

⁶ Zob. na ten temat: *Internet rzeczy. Bezpieczeństwo w Smart City*, red. G. Szpor, Warszawa 2015.

⁷ Zob. na ten temat: A. Chłopecki, *Sztuczna inteligencja – szkice prawnicze i futurologiczne*, Warszawa 2021.

⁸ Zob. w szczególności: A. M. Wilk, *Sztuczna inteligencja – wyzwaniem XXI wieku*, „Przegląd Telekomunikacyjny” 2018, nr 5, s. 105-111 oraz K. Różanowski, *Sztuczna Inteligencja: rozwój, szanse i zagrożenia*, „Zeszyty Naukowe – Warszawska Wyższa Szkoła Informatyki1896-396X” 2007, R. 2, z. 2, s. 109-135.

tekście wielu funkcji, którym sztuczna inteligencja odpowiednio służy, i które to funkcje wypełnia. Niewątpliwie konieczne jest zatem także ujmowanie sztucznej inteligencji w aspekcie prawnym, bowiem łączy się ona zarówno ze sferą stowienia, jak i stosowania prawa oraz jest narzędziem przydatnym wielu podmiotom podejmującym czynności, realizującym kompetencje w obydwu sferach⁹.

Wydaje się, że sztuczna inteligencja stanowić będzie wyzwanie w szczególności dla stanowiących i stosujących prawo w najbliższym czasie. Wyzwania stanowić zapewne będą zagadnienia szczegółowe związane ze sztuczną inteligencją. Aktualnie prawnicy zaczynają zastanawiać się nad tym jak umieścić sztuczną inteligencję w poszczególnych gałęziach i podgałęziach prawa¹⁰. Pojawiają się problemy takie jak: naruszenia ochrony danych osobowych związane z działaniem sztucznej inteligencji, autorstwo wytworów sztucznej inteligencji i związana z tym wątpliwość, czy są one dziełami z punktu widzenia prawa autorskiego, odpowiedzialność ze sfery prawa karnego i prawa cywilnego w przypadku naruszeń praw i wolności. Nadto rodzą się wątpliwości związane z możliwością naruszenia przez SI wielu różnych wartości związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, korzystaniem przez obywateli z usług tej administracji, jak i naruszaniem przez SI obowiązującego porządku prawnego.

Sztuczna inteligencja może mieć różne formy i zastosowania, takie jak rozpoznawanie obrazów, przetwarzanie języka naturalnego, generowanie tekstu, symulowanie zachowań ludzkich¹¹. SI może być podzielona na różne rodzaje lub poziomy w zależności od stopnia samodzielności, złożoności i celu systemu. Niektóre z tych rodzajów to: sztuczna inteligencja „słaba”, która jest zaprojektowana do wykonywania jednego konkretnego zadania; sztuczna inteligencja „silna”, będąca w stanie nauczyć się i wykonywać dowolne zadanie ludzkie oraz sztuczna inteligencja „nadludzka”, która przewyższa ludzką inteligencję we wszystkich aspektach.

Nowe technologie stanowią ogromną szansę dla administracji publicznej w Polsce, ale także wiążą się z wieloma wyzwaniami, a zarazem ograniczeniami. Do najważniejszych należą: brak odpowiednich kompetencji i kadr, niska cyfrowa dojrzałość instytucji, ograniczone zasoby finansowe i techniczne, brak wspólnych standardów i regulacji, ryzyko naruszenia prywatności i bezpieczeństwa danych, a także opór społeczny i kulturowy. Aby skutecznie wdrażać i wykorzystywać nowe technologie w administracji publicznej, niezbędne jest: rozwijanie kompetencji i kultury cyfrowej, budowanie partnerstwa i ekosystemów innowacyjnych, zapewnianie odpowiedniego finansowania i infrastruktury, tworzenie spójnych

⁹ Zob. J. Rzymowski, *Definicja prawnicza sztucznej inteligencji na podstawie projektu rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji*, „Prawo Nowych Technologii” 2023, nr 1, s. 19-23.

¹⁰ Zob. *Prawo sztucznej inteligencji*, red. L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2020.

¹¹ Zob. m.in. N. Bostrom, *Superinteligencja: scenariusze, strategie, zagrożenia*, tłum. D. Konowrocka-Sawa, Gliwice 2016.

i elastycznych ram zarówno prawnych, jak i etycznych, a także angażowanie i edukowanie obywateli.

Bardzo istotnym wymogiem sprawnego i efektywnego funkcjonowania administracji publicznej jest stworzenie na jej potrzeby odpowiedniego, optymalnego prawa nowych technologii, określającego charakter i rolę owych technologii poprzez uznanie, że są one i powinny pozostać narzędziem, a więc środkiem (instrumentem) służącym wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej. Prawo takie kształtuje się już w innych obszarach funkcjonalnych¹², ale będzie, zapewne w najbliższym czasie, łączone także z funkcjonowaniem administracji publicznej. Można przy tym przewidywać, że prawo to będzie musiało ewoluować w miarę zmian zachodzących w ramach rozwijających się nowych technologii.

4. Aksjologia administracji publicznej

Aksjologia w administracji publicznej jest nauką o wartościach, które kierują działaniami urzędników państwowych i samorządowych. Aksjologia zajmuje się badaniem źródeł, kryteriów i hierarchii wartości, a także sposobami ich realizacji w praktyce administracyjnej. Aksjologia w administracji publicznej ma na celu nie tylko opis, ale także ocenę i kształtowanie systemu wartości, który wpływa na jakość i efektywność zarządzania publicznego¹³.

Niewątpliwie istotną rolę w zakresie aksjologicznego kształtowania administracji publicznej ma prawo administracyjne, które oparte zostało na wartościach, a przy tym samo jest wartością oraz konstruuje ono określone wartości¹⁴. Administracja publiczna stanowi jednak system, który na kanwie swego funkcjonowania znajduje uzasadnienie w wartościach wynikających nie tylko z prawa. Ich zakres i treść wyznacza, jak się wydaje, w głównej mierze dążenie do zapewnienia tego, by administracja publiczna była oparta na odpowiednich standardach jakościowych i efektywnościowych¹⁵.

¹² Zob. np. opracowanie (monografię) *Prawo nowych technologii*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, Warszawa 2021 oraz *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii 2*, red. B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński, Warszawa 2022.

¹³ Czas jest, jak zaznaczono powyżej, przedmiotem badań z zakresu aksjologii prawa administracyjnego, które starają się zgłębić jego znaczenie dla tej gałęzi prawa; zob. np. A. Faron, *Aksjologia prawa administracyjnego. Czas jako wartość w funkcjonowaniu urzędu gminy*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022, nr 8, s. 55-75.

¹⁴ Zob. na ten temat J. Zimmermann, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, *Przedmowa*, s. 19-20, a także inne publikacje zawarte w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1 i 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

¹⁵ Zob. w tej kwestii: M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa, styczeń 2005; zob. także H. Ba-

Aksjologia w administracji publicznej opiera się zatem na kilku podstawowych założeniach. Po pierwsze, wartości są nieodłącznym elementem każdego działania ludzkiego, w tym z zakresu administracji. Po drugie, wartości są zróżnicowane i zmienne w zależności od kontekstu historycznego, kulturowego i społecznego, ale także politycznego i ekonomicznego. Po trzecie, wartości mają charakter normatywny, czyli określają, co jest dobre, słuszne i pożądane, a co jest złe, niesprawiedliwe i nieakceptowalne. Charakter normatywny wartości trzeba łączyć także z faktem, że znacząca część wartości została potwierdzona i zaakceptowana przez prawodawcę, a zatem wprowadzona do porządku prawnego i znalazła się w treści norm prawa. Po czwarte, wartości są przedmiotem dyskusji i negocjacji między różnymi podmiotami i interesami zaangażowanymi w proces administracyjny, co wiąże się z subiektywnością związaną z ich treścią, elementami składowymi oraz rolą¹⁶.

W dobie cyfryzacji i globalizacji administracja publiczna stoi przed wieloma wyzwaniami i możliwościami związanymi z wykorzystywaniem nowych technologii, które mogą przyczynić się do poprawy jakości, efektywności i przejrzystości usług publicznych, a także do zwiększenia zaufania obywateli do instytucji państwowych. Jednak wykorzystywanie nowych technologii przez administrację publiczną nie jest pozbawione zagrożeń i dylematów etycznych, prawnych i społecznych. Dlatego potrzebna jest aksjologia, czyli nauka o wartościach, która pomoże określić cele, zasady i kryteria oceny działań administracji publicznej w sferze technologicznej.

Aksjologia wykorzystywania nowych technologii przez administrację publiczną powinna opierać się na kilku podstawowych wartościach, takich jak: dobro wspólne, prawa człowieka, demokracja, odpowiedzialność, uczciwość i innowacyjność. Te wartości powinny być uwzględniane zarówno przy projektowaniu, wdrażaniu, jak i ocenie nowych technologii przez administrację publiczną. Ponadto aksjologia powinna uwzględniać specyfikę różnych obszarów działania administracji publicznej, takich jak: bezpieczeństwo, zdrowie, edukacja, środowisko, gospodarka czy kultura. W każdym z tych obszarów mogą występować różne interesy, potrzeby i oczekiwania obywateli i innych podmiotów, które należy zrównoważyć i pogodzić.

Aksjologia wykorzystywania nowych technologii przez administrację publiczną nie jest statyczna ani uniwersalna. Powinna być elastyczna i dostosowywać się do zmieniających się warunków i wyzwań. Powinna także być przedmiotem ciągłego dialogu i konsultacji społecznych, aby odzwierciedlać wartości i preferencje obywateli. Aksjologia powinna być także transparentna i komunikowana w sposób

biuch, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna*, „Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy” 2007, nr 1, s. 5-15.

¹⁶ Zob. M. Frańczuk, *Podstawy aksjologiczne współczesnej administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2016, nr 3, s. 18-32, M. Zdyb, *Prawo do dobrej administracji. Aksjologiczne aspekty dobrej administracji*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2019, vol. XXVIII, nr 2, s. 107-133.

zrozumiały i dostępny dla wszystkich zainteresowanych. Tylko w ten sposób można zapewnić zaangażowanie i akceptację społeczną dla wykorzystywania nowych technologii przez administrację publiczną.

5. Aksjologia nowych technologii

Aksjologia nowych technologii powinna być związana z badaniem wartości i norm odnoszących się do rozwoju i zastosowania tych technologii. Powinna ona analizować zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty wpływu nowych technologii na ludzkie życie, społeczeństwo i środowisko, ale również stawiać pytania o cel, sens i odpowiedzialność tworzenia i używania nowych technologii, a także o ich etyczne, prawne i społeczne implikacje. Aksjologia nowych technologii jest ważna dla zrozumienia i kształtowania przyszłości ludzkości w dobie szybkich zmian technologicznych.

Aksjologia nowych technologii związana jest zarówno z administracją publiczną, jak i z samymi nowymi technologiami. Administracja publiczna – traktując te technologie jako narzędzia, instrumenty wykorzystywane do osiągania własnych celów i realizacji zadań tej administracji – powinna mieć na względzie własne, związane z tą administracją wartości, a nadto również wartości przypisywane nowym technologiom, w szczególności sztucznej inteligencji.

Ze względu na charakter i zakres oraz sposób oddziaływania SI, a także możliwości co do osiągania różnych efektów przy wykorzystaniu SI przez administrację publiczną, aksjologia tej nowej technologii ma oczywiste dwa punkty odniesienia. Są nimi: administracja publiczna jako wieloelementowy podmiot zbiorowy korzystający ze sztucznej inteligencji oraz sztuczna inteligencja jako system informatyczno-komunikacyjny.

Odnosnie do sztucznej inteligencji sformułowana została, warta jak sądzę przytoczenia, opinia, według której: „Systemy informatyczne, roboty czy różnorodne media, a nawet SI, jako narzędzia techniczne są moralnie obojętne. Moralnej ocenie może w pewnych przypadkach podlegać jednak sposób konkretnego zaprojektowania systemu i jego funkcjonalności, ale zawsze takiej ocenie podlega sposób użycia tych narzędzi przez człowieka, w bezpośredni lub pośredni sposób. Gdy upowszechnianie systemów SI zaczyna być rzeczywistością, szczególnej aktualności i znaczenia nabiera formułowany od lat postulat, aby problematyka SI i masowego jej wprowadzania nie była wyłącznie domeną naukowców, inżynierów czy ekonomistów. Jako obszar determinujący kształt środowiska życia wszystkich ludzi i kolejnych pokoleń oraz mający wpływ na ich moralne wybory, musi stać się również domeną prac psychologów, socjologów, prawników i lekarzy, a nawet filozofów, moralistów i etyków. Należy również zadbać o to, aby wypracować i od-

powiednio wcześniej wprowadzić nowy model funkcjonowania społecznego, aby przydatność zawodowa nie była głównym, a często jedynym, kryterium oceny wartości człowieka¹⁷. Można dodać, że chodzi także o to, by w odniesieniu do administracji publicznej nie poprzestawać na jedynie kryterium efektywnościowym lub czasowym funkcjonowania tej administracji.

Wdrażanie nowych technologii, głównie SI, do działań w różnych sferach aktywności ludzkiej, w tym do administracji publicznej, niesie za sobą wiele zagrożeń postrzeganych w różnym kontekście, z różnych perspektyw. W skali powszechnej, przez obecnie korzystających ze sztucznej inteligencji, wypowiadane są częstokroć twierdzenia oparte jedynie na przypuszczeniach, że SI będzie miała także negatywny wpływ na życie człowieka i stworzonych przez niego instytucji. Zagrożenia ze strony SI dostrzegają także naukowcy, badacze nowych technologii, a zarazem przyczyniający się do rozwoju i udoskonalania SI. Znamienne twierdzenie sformułował brytyjski fizyk teoretyczny i matematyczny Stephen Hawking, według którego brak stosownego nadzoru nad rozwojem SI i stałej kontroli poziomu ryzyka może doprowadzić do katastrofy całej ludzkości. Jego zdaniem stworzenie sztucznej inteligencji może zostać ocenione jako największe wydarzenie w historii ludzkości, ale niestety, może być ono również ostatnim, chyba że nauczymy się panować nad związanym z tym ryzykiem¹⁸.

Wydaje się, że aksjologiczne standardy sztucznej inteligencji mogą zostać wdrożone na dwa sposoby. Może to stać się przez samoregulację sektora informatyczno-komunikacyjnego albo przez bezpośrednie lub pośrednie regulacje prawne. Samoregulacja (w pewnym zakresie) jest możliwa, ponieważ w szczególności sztuczna inteligencja jest zdolna do formułowania etycznych i moralnych sądów niezależnych od emocji. Samoregulacja jednak, jak wskazują na to obecne doświadczenia oparte na korzystaniu ze sztucznej inteligencji, prowadzi do skrajnej obiektywizacji, nieuprawnionej z aksjologicznego punktu widzenia, a co za tym idzie, należy przyjąć, że nie jest ona dopuszczalna. Uznać trzeba bowiem, że nie ma powszechnej zgody co do katalogu i treści wartości i w obecnych czasach trudno wyobrazić sobie powszechną akceptację znaczenia pojęć dobra, zła, korzyści, etyczności itp.

Aksjologia sztucznej inteligencji powinna zajmować się badaniem wartości i norm etycznych związanych z tworzeniem i stosowaniem SI. Jej rolą jest stawianie pytań o cel, znaczenie i odpowiedzialność SI, zarówno dla ludzi, jak i dla samej SI, ale także badanie wpływu SI na społeczeństwo, kulturę, prawo i politykę

¹⁷ Zob. A. M. Wilk, *op. cit.*, s. 11.

¹⁸ Tak w magazynie „The Independent” z 1.05.2014, <http://www.independent.co.uk/news/science/stephen-hawking-transcendence-looks-at-the-implications-of-artificial-intelligence-but-are-we-taking-9313474.html> [dostęp: 20.07.23)].

oraz na inne dziedziny wiedzy i nauki. Istotność tych badań implikuje okoliczność, że SI zaczyna wywierać coraz większy wpływ na funkcjonowanie ludzi, zarówno w sferze prywatnej, jak i zawodowej, i funkcjonowanie różnego rodzaju podmiotów zbiorowych, instytucji, urzędów, organów, w tym administracji publicznej. Aksjologia SI pomaga zrozumieć i kształtować SI w sposób, który będzie służył dobru wspólnemu i szanował godność ludzką oraz wartości związane z organizacją i funkcjonowaniem administracji publicznej.

6. Regulacja prawna sztucznej inteligencji i związane z nią wartości

Stworzenie prawnych podstaw, a zarazem „ram” nowych technologii, a w szczególności sztucznej inteligencji w zakresie organizacyjnym i funkcjonalnym administracji publicznej, pociąga za sobą potrzebę wkomponowania w obszar regulacji prawnej wielu wartości. W prawie tworzonym i stosowanym wartości przybierać mogą postać zasad prawa lub stanowić element tych zasad, mogą także podlegać skatalogowaniu i zostać umieszczone np. w preambule danego aktu, ewentualnie stanowić konstrukcyjną część przepisu będącego klauzulą generalną¹⁹.

W kwietniu 2021 r. Komisja Europejska UE przedstawiła pierwsze projektowane rozwiązania legislacyjne dotyczące sztucznej inteligencji²⁰. Projekt zawiera analizę i klasyfikację systemów SI, które mogą być używane w różnych aplikacjach, według ryzyka, jakie systemy te stwarzają dla użytkowników. Zakłada się, że różne poziomy ryzyka będą niosły ze sobą mniej lub więcej obowiązków po stronie użytkowników. Uznaje się przy tym za właściwe dopilnowanie, aby systemy SI stosowane w Unii Europejskiej były bezpieczne, przejrzyste, identyfikowalne, niedyskryminujące i przyjazne dla środowiska. Systemy SI powinny być nadzorowane przez ludzi, aby zapobiegać szkodliwym skutkom.

Z kolei Parlament Europejski zwraca uwagę na potrzebę ustalenia neutralnej technologicznie, jednolitej definicji sztucznej inteligencji, którą można będzie zastosować do przyszłych systemów sztucznej inteligencji, a nadto określenia obowiązków dostawców systemów SI i ich użytkowników w zależności od poziomu ryzyka reprezentowanego przez sztuczną inteligencję oraz określania stopnia tego ryzyka. Zakłada się przy tym, że systemy SI stwarzające niedopuszczalne ryzyko,

¹⁹ Zob. np. H. Wolska, *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022, s. 108-120.

²⁰ Zob. M. Nowakowski, *Ostatnie zmiany w ramach prawnych dla sztucznej inteligencji w Unii Europejskiej – krytyczna analiza*, „Prawo Nowych Technologii” 2021, nr 2, s. 25; zob. także J. Greser, M. Dymitruk, *Unijny projekt regulacji sztucznej inteligencji a przeciwdziałanie próbom autorytarnego jej wykorzystywania przez władze publiczne*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2022, nr 20, s. 135-159.

czyli uważane za zagrożenie dla ludzi, zostaną prawnie zakazane. Wskazuje się, że szczególne ryzyko związane jest m.in. z poznawczo-behawioralną manipulacją ludźmi lub określonymi wrażliwymi grupami, klasyfikacją punktową obywateli, klasyfikacją ludzi na podstawie ich zachowań, statusu społeczno-ekonomicznego lub cech osobistych, a także tworzeniem systemów identyfikacji biometrycznej działających w czasie rzeczywistym i zdalnie.

W prawie UE zakłada się nadto, że systemy sztucznej inteligencji negatywnie wpływające na bezpieczeństwo lub prawa podstawowe będą uznane za systemy wysokiego ryzyka. Zostaną podzielone na dwie kategorie: 1) Systemy SI stosowane w produktach objętych unijnymi przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa produktów; 2) Systemy SI należące do kilku konkretnych obszarów, które będą musiały zostać zarejestrowane w unijnej bazie danych. Obejmować ona będzie takie obszary jak: biometryczna identyfikacja i kategoryzacja osób fizycznych, zarządzanie i eksploatacja infrastruktury krytycznej, edukacja i szkolenie zawodowe, zatrudnienie, zarządzanie pracownikami i dostęp do samozatrudnienia, dostęp do i korzystanie z podstawowych usług prywatnych oraz usług i korzyści publicznych, zarządzanie migracją, azylem i kontrolą granic, pomoc w interpretacji prawnej i stosowaniu prawa.

Wszystkie systemy SI wysokiego ryzyka będą oceniane przed udostępnieniem ich korzystającym przez cały cykl „życia” tych systemów. Systemy SI tworzące nowe treści (np. audio, obrazy, tekst, filmy itp.) to tzw. generatywna sztuczna inteligencja. Takie narzędzia będą musiały spełnić wymogi dotyczące przejrzystości: ujawnienie, że treść została wygenerowana przez sztuczną inteligencję oraz zaprojektowanie modelu tak, aby nie generował on nielegalnych treści, a także publikowanie streszczeń chronionych prawem autorskim danych wykorzystywanych do szkoleń.

Jeśli chodzi o przejrzystość, systemy sztucznej inteligencji reprezentujące ograniczone ryzyko powinny spełniać minimalne wymogi, które umożliwiłyby użytkownikom podejmowanie świadomych decyzji. Po interakcji z tymi aplikacjami użytkownik będzie mógł następnie zdecydować, czy chce z nich dalej korzystać. Użytkownicy powinni być świadomi, że interakcja odbywa się ze sztuczną inteligencją.

Prawodawca unijny słusznie zakłada, że SI może przynieść wiele korzyści dla ludzkości, takich jak poprawa jakości usług, zwiększenie efektywności produkcji, wspieranie innowacji czy ochrona środowiska. Jednocześnie SI stwarza nowe wyzwania i zagrożenia, które wymagają odpowiedniej regulacji prawnej, aby zapewnić poszanowanie praw człowieka, zasad etyki i bezpieczeństwa²¹.

²¹ Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji, Parlament Europejski & Rzecznik Prasowy: Jaume Duch Guillot, kontakt: webmaster@europarl.eu; zob. także M. Nowakowski, *Ostatnie zmiany w ramach prawnych dla sztucznej inteligencji w Unii Europejskiej – krytyczna analiza*, „Prawo Nowych

W Polsce nie ma jeszcze spójnego i kompleksowego systemu regulacji prawnej SI, choć istnieją pewne akty prawne i inicjatywy dotyczące poszczególnych aspektów tej technologii. W 2018 r. Rada Ministrów opracowała Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Sztucznej Inteligencji w Polsce, która określa cele i kierunki działań w zakresie rozwoju i wykorzystania SI. W następnym roku RM przyjęła uchwałę w sprawie ustanowienia Polityki dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020²². W 2019 r. powołano Radę ds. Sztucznej Inteligencji, która ma pełnić rolę doradczą i opiniodawczą w sprawach związanych z SI. W 2020 r. opracowano projekt ustawy o sztucznej inteligencji, który ma na celu stworzenie ram prawnych dla rozwoju i stosowania SI w Polsce. Projekt ten jest obecnie w fazie konsultacji społecznych i eksperckich.

Projekt ustawy o sztucznej inteligencji zakłada m.in. wprowadzenie definicji SI, klasyfikacji systemów SI według poziomu ryzyka, zasad odpowiedzialności za szkody spowodowane przez SI, wymogów dotyczących jakości danych wykorzystywanych przez SI, zasad etycznych i transparentności działania SI oraz nadzoru nad SI przez właściwe organy administracji publicznej. Projekt ten ma na uwadze również potrzebę wspierania rozwoju i innowacyjności w dziedzinie SI poprzez stymulowanie badań naukowych, współpracy międzynarodowej, edukacji i szkoleń oraz zachęcanie do inwestycji w SI.

Regulacja prawna sztucznej inteligencji w Polsce jest bardzo ważnym i aktualnym tematem, który wymaga szerokiej debaty społecznej i zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron, zarówno użytkowników systemów SI, jak i tych, którzy systemy te wprowadzają do korzystania. SI ma potencjał stać się kluczowym czynnikiem rozwoju Polski, w szczególności krajowej administracji publicznej i jej konkurencyjności na rynku globalnym, ale jednocześnie należy zapewnić jej odpowiedzialne i bezpieczne wykorzystanie zgodnie z wartościami demokratycznego państwa prawa i praworządnością.

7. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, można skonstatować, co następuje:

1. Nowe technologie, w tym przede wszystkim sztuczna inteligencja, powinny zostać związane z określonymi wartościami. Aksjologię nowych technologii w administracji publicznej należy odnieść w pierwszej kolejności do sztucznej

Technologii” 2021, nr 2, s. 23-30 oraz J. Olszewski, *Wybrane problemy prawa UE w zakresie sztucznej inteligencji*, [w:] Verba volant, scripta manet. *Księga jubileuszowa dedykowana Pani Profesor Bogusławie Gneli*, red. A. Kaźmierczyk, K. Michałowska, M. Szaraniec, Warszawa 2023, s. 840-848.

²² Zob. uchwała nr 196 Rady Ministrów z 28 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia Polityki dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020, Monitor Polski poz. 23.

inteligencji, która zyskuje i zyskiwać będzie w najbliższym czasie olbrzymie znaczenie jako narzędzie wykorzystywane przez administrację publiczną dla realizacji jej celów i zadań. Wymaga to zapewnienia, że narzędzie takie będzie nie tylko efektywne, ale również zapewniające optymalną jakość korzystania z niego, bezpieczeństwo, respektowanie etyki i wszystkich standardów dobrej administracji. Obowiązki w tym zakresie powinny spoczywać zarówno na twórcach systemów SI, jak i na korzystających z tych systemów decydentów ze sfery administracji publicznej. Odpowiednio umocowane osoby związane z administracją publiczną powinny dodatkowo mieć możliwość zweryfikowania poprawności funkcjonowania systemu (systemów) SI wykorzystywanych przez administrację publiczną.

2. Konieczne wydaje się skonstruowanie systemu prawa nowych technologii, głównie prawa sztucznej inteligencji i uczynienie tego na bazie wypracowanego, akceptowalnego katalogu wartości. Należy je wprowadzić do systemu prawa, a sam prawodawca powinien postarać się o to, by katalog taki został odpowiednio rozbudowany z uwagi na zakres i siłę wpływu prawa na funkcjonowanie i korzystanie z nowych technologii. Transpozycja wartości do systemu prawnego powinna nadto zapewnić choćby częściową ich obiektywizację i, co za tym idzie, odpowiednią akceptowalność²³.
3. W ramach prawa celowe wydaje się, w miarę precyzyjne, określenie charakteru i roli nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji. Zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i instytucji stanowi uznanie, że możliwe jest jakiekolwiek upodmiotowienie sztucznej inteligencji poprzez nadanie jej autonomii i przyznanie systemowi SI prawa do wydawania decyzji administracyjnych lub kompetencji w określonym obszarze przedmiotowym. Jest to – moim zdaniem – absolutnie niedopuszczalne ze względu na obowiązujący porządek prawny oraz wynikające z niego prawa człowieka. Konieczne jest zatem uznanie, że nowe technologie są wyłącznie narzędziami, instrumentami, środkami działania administracji publicznej. Mogą i powinny one pełnić rolę baz informatycznych, ułatwiać komunikację wewnętrzną i zewnętrzną administracji, pozwalać na sprawne jej działanie, także w zakresie wydawania decyzji, a nawet doradzać, jednak nigdy nie zastępować administracji publicznej. Nowe technologie są bowiem i powinny pozostać narzędziami wykorzystywanymi przez administrację publiczną, środkami jej działania, a także sposobami funkcjonowania.
4. W toku wykorzystywania sztucznej inteligencji i innych nowych technologii przez administrację publiczną niezbędne jest ciągłe weryfikowanie czynności wykonywanych przy zastosowaniu tych narzędzi. Weryfikacja taka powinna

²³ W tej kwestii zob. A. Powałowski, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. *idem*, Warszawa 2022, s. XXXIII-XXXIV.

być przeprowadzana przy zastosowaniu kryterium ich zgodności z obowiązującym prawem, ale także zgodności z prowadzoną polityką administracyjną, gospodarczą i formułowaną w innych zakresach przedmiotowych związanych z administracją. Dokonując takiej weryfikacji, należy mieć na względzie katalog wartości związanych z systemem prawa oraz wartości akceptowanych i uznawanych społecznie w obszarach, na które administracja publiczna oddziałuje²⁴. Administracja publiczna nie może dopuścić do sytuacji, w której SI przejęłaby kontrolę nad infrastrukturą, systemem finansowym, komunikacją, gospodarką, a być może także nad różnymi instytucjami czy nawet systemem politycznym. Wydaje się zatem, że kontrola nad systemami informatyczno- komunikacyjnymi jest „ceną”, którą należy zapłacić za sprawne i efektywne narzędzie przydatne administracji publicznej. Być może kontrola uwzględniająca kryteria aksjologiczne może okazać się bardziej skuteczna i przydatna niż kontrola legalna, wynikająca z przesłanek formalnych.

5. Prawdopodobnie konieczne stanie się, już w najbliższej przyszłości, poczynienie ustaleń dotyczących odpowiedzialności związanej z wprowadzeniem do jakiegokolwiek systemu informatycznego fałszywych danych lub informacji, ale także odpowiedzialności związanej z niewłaściwym użyciem narzędzia zaliczanego do kategorii nowych technologii. Chodzi o odpowiedzialność zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych i jednostek bez osobowości prawnej oraz odpowiedzialności podmiotów mieszczących się w ramach administracji publicznej. Jest prawdopodobne, że odpowiedzialność taka będzie oparta w szczególności na podstawach aksjologicznych.

²⁴ Zob. W. Robaczyński, *Sztuczna inteligencja – przedmiot badań czy podmiot kontrolowany. Prawo wobec rozwoju technologii*, „Kontrola Państwowa” 2022, nr 6, s. 800–821.