

Agata Cebera

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-7921-8779

agata.cebera@uj.edu.pl

Jakub Grzegorz Firlus

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-5360-1833

jakub.firlus@uj.edu.pl

Zmiana (?) paradygmatu podmiotowego w jurysdykcji administracyjnej u progu rewolucji technologicznej

Słowa kluczowe: jurysdykcja administracyjna, automatyzacja w administracji, milczące załatwienie sprawy

Streszczenie. Szczególna rola komponentu ludzkiego w funkcjonowaniu administracji publicznej nie wymaga dowodu. Wprawdzie to organ jest adresatem norm kompetencyjnych, ale ze względu na konieczność jego ożywienia bez udziału osób fizycznych o administrowaniu nie może być mowy. W kontekście postępującego rozwoju nowych technologii zasadna wydaje się analiza wpływu tych ostatnich na miejsce i rolę człowieka w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym. Autorzy analizują przedmiotowe zagadnienie na tle dwóch alternatywnych form załatwienia sprawy administracyjnej (decyzji oraz milczącego załatwienia sprawy). Za ugruntowany paradygmat traktujemy to, że realizacja norm kompetencji bez udziału czynnika ludzkiego nie jest możliwa. Odrębne zagadnienie stanowi to jaką formę i intensywność udział ten ma przyjąć.

Shift in the Human-Centered Paradigm of Administrative Jurisdiction Amid the Technological Revolution

Keywords: administrative jurisdiction, automation in administration, tacit handling of the matter

Summary. The essential role of the human component in the functioning of public administration does not require proof. Although it is the authority that is the addressee of the norms of competence, due to the need to revive it, there is no question of governing without the participation of natural persons. In the context of the development of new technologies it seems reasonable to analyze the impact of the latter on the place and role of humans in administrative jurisdiction. The authors analyze the issue in question against the background of two alternative forms of settling an administrative case (administrative decision and tacit handling of the matter). We believe that the implementation of the norm of competence without the participation of the human factor is not possible, which in turn, is an paradigm of administrative law.

1. Wstęp

Rzeczywistość nowych technologii¹ wpływa na organizację procesu administrowania, w tym również tok postępowania administracyjnego². Zmiany technologiczne w tych procesach jako techniczne i obejmujące wewnętrzne zasady funkcjonowania danego podmiotu, zasadniczo nie znajdują wprost odzwierciedlenia w treści przepisów prawa powszechnie obowiązującego³. Bliższa analiza ukazuje jednak, że swoboda kreowania wewnętrznych zasad nie jest nieograniczona, szczególnie gdy zmiany oddziaływać mogą na fundamenty paradygmatu podmiotowego w jurysdykcji administracyjnej, a zatem tego, kto administruje, podejmuje rozstrzygnięcia w sprawie oraz ponosi odpowiedzialność.

Zakresem analizy objęto sprawy administracyjne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych oraz te załatwiane milcząco – z jednej strony z perspektywy stopnia udziału czynnika ludzkiego, z drugiej strony z perspektywy zakresu możliwego wsparcia przez tzw. nowe technologie. Hipotezą, która będzie weryfikowana w niniejszym opracowaniu jest stwierdzenie, że: **obecność rzeczywistego** – a nie jedynie „pozornego” – **czynnika ludzkiego w procesie decyzyjnym w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym jest niezbędna**, niezależnie od tego, czy jego elementy zostały zautomatyzowane, czy też stanowią efekt legalnego milczenia. Z taką samą fikcją udziału substratu osobowego mielibyśmy bowiem do czynienia w przypadku w pełni zautomatyzowanego procesu wydawania decyzji administracyjnych, jak w przypadku „nieintencjonalnego” milczącego załatwienia sprawy, tj. takiego które nie stanowiło efektu merytorycznego rozpoznania sprawy, a jedynie stanowi skutek upływu czasu.

¹ Na dzień składania artykułu do druku rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji), cyt. dalej jako: „akt AI” nie weszło w życie (zob. art. 113 aktu AI). Stąd też przepisy aktu AI są przytaczane jedynie w celach ilustracyjnych.

² Por. w tym duchu James N. Danziger & Kim Viborg Andersen, *The impacts of information technology on public administration: an analysis of empirical research from the “golden age” of transformation*, „International Journal of Public Administration” 2002, nr 25(5), s. 591–627; M. Gascó, *New Technologies and Institutional Change in Public Administration*, „Social Science Computer Review” 2003, 21(1), s. 6–14.

³ Por. w tym duchu F. Geburczyk, *Automatyzacja załatwiania spraw w administracji samorządowej a gwarancje procesowe jednostek. Uwagi de lege ferenda w kontekście ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 22.

Z uwagi na dogmatycznoprawny charakter opracowania zastosowano metodologię charakterystyczną dla tzw. szczegółowych nauk prawnych, a zatem metodę językowo-logiczną. W opracowaniu posłużono się zastanymi pojęciami prawa i postępowania administracyjnego.

2. Paradygmat podmiotowy – zarys problemu

Działania administracji publicznej, jak również prawnie relewantne zaniechania, stanowią postacie zjawiskowe wykonywania normy kompetencyjnej. Przedmiotem wykonawczym normy kompetencyjnej jest realizacja tzw. czynności konwencjonalnej⁴, tj. zachowania (działania bądź zaniechania) psychofizycznego lub zespołu zachowań psychofizycznych, którym przypisany jest sens konwencjonalny w oparciu o tzw. reguły sensu⁵. Wykreowanie przez prawodawcę czynności konwencjonalnej wymaga przy tym wskazania podmiotu, do którego kompetencja jest przypisana – w procesie stosowania prawa w jurysdykcji administracyjnej, będzie to organ administracji publicznej⁶. Rola człowieka w wykonywaniu kompetencji organu administracji publicznej była i jest nieodzowna. Organy podejmują zachowania (działania lub zaniechania) za pośrednictwem i z udziałem substratu osobowego⁷ – wymagają bowiem „ożywienia”. Dotychczas za paradygmat uchodziło zatem, że bez człowieka nie może być mowy o wykonywaniu kompetencji, skoro ta przypisana jest organowi, za który działa człowiek. Zrealizować normę kompetencyjną oznaczało tyle, co zachować się w określony sposób przez osobę fizyczną wyposażoną w zdolność w prawnym rozumieniu oraz upoważnienie do działania w imieniu i na rzecz organu. Wobec identyfikacji procesu przypisywania fragmentów kompetencji i procesu decyzyjnego „algorytmom”⁸ zasadne staje się zatem pytanie o wpływ nowych technologii na obowiązywanie paradygmatu podmiotowego w procesach administrowania.

⁴ Tak m.in. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 43 i n.; M. Zieliński, *Wykładnia prawa: zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017, s. 102 i n.; T. Kielkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 56; S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Wrocław 1973, s. 35.

⁵ M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 27.

⁶ Zob. szerzej M. Kamiński, *Mechanizm...*, s. 47, i powołana tam literatura.

⁷ Wypowiedź inspirowana J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 115: „w praktyce nie działa cała administracja, tylko działają podmioty, jakie do niej należą i mają swoje własne kompetencje”.

⁸ Wypowiedź inspirowana Y.N. Harari, *21 Lessons for the 21st Century*, wydawnictwo Penguin, 2018, s. 83–85.

3. Wspieranie czy zastępowanie komponentu ludzkiego w procesie administrowania

W kulturze *clickbait*-u co rusz jesteśmy „przestrzegani” przed wizją utraty pracy na rzecz sztucznej inteligencji. Istotnie prawnicy, a więc także korpus administracyjny państwa jest przez niektórych analityków typowany do grupy zagrożonej⁹. Skala zastosowania nowych technologii w organizacjach uzasadnia jednak wnioszek raczej o asystującym ich znaczeniu niżli przyczynku do marginalizacji czy całkowitego wyrugowania komponentu ludzkiego¹⁰ – co ilustruje automatyzacja procesów decyzyjnych.

Jeśli idzie o automatyzację to należy odnotować, że jej elementy są obecne od lat. Przedmiot tego procesu stanowią czynności powtarzalne. Masowe zastosowanie znajduje „prymitywna” forma polegająca na autouzupełnianiu z zaciągnięciem danych np. szablonowe wezwania, pouczenia, szablony decyzji administracyjnych do uzupełnienia, gdzie modyfikacja treści, a więc także i udział człowieka obejmuje wyłącznie oznaczenie stron, ich dane adresowe czy drobne elementy rozstrzygnięcia, przy czym i te modyfikacje następować mogą w sposób zautomatyzowany poprzez zaciągnięcie danych z określonych systemów. W praktyce występują również rozwiązania o wyższym poziomie zaawansowania technologicznego, jak np. decyzja administracyjna w przedmiocie waloryzacji emerytury¹¹ sporządzona z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego¹². Automatyzacja może zatem obejmować poszczególne czynności albo całość procesu, przy czym na gruncie polskiej jurysdykcji administracyjnej automatyzacji podlegają zasadniczo elementy procedury, a nie postępowanie jako całość.

Nowe technologie skutkują automatyzacją procesów, tj. ograniczeniem ludzkiej pracy za sprawą funkcjonowania systemów informatycznych¹³ stąd granicę automa-

⁹ Zob. E.W. Felten, M. Raj, R. Seamans, *How will Language Modelers like ChatGPT Affect Occupations and Industries?* (March 1, 2023); <https://ssrn.com/abstract=4375268> [dostęp: 10.06.2023].

¹⁰ Zgodzić się należy z Harraim, który twierdzi, że nowe technologie mogą uczynić człowieka zbędnym (irrelevantnym); zob. Y.N. Harari, *21 Lessons...*, s. 5: „[...] while most people suffer not from exploitation, but from something far worse – irrelevance”.

¹¹ Artykuł 93 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1251) stanowi, że decyzje dotyczące waloryzacji emerytur i rent sporządzone z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego mogą zamiast podpisu zawierać nadruk imienia i nazwiska wraz ze stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do ich wydania.

¹² Przy czym należy mieć na uwadze szczególny charakter tego aktu. W szczególności decyzja ta „nie otwiera sporu co do wysokości świadczenia poddanego waloryzacji” i jest *de facto* „czynnością formalno-techniczną”; zob. wyrok SA w Białymstoku z 7.02.2019 r., III AUa 737/18, LEX nr 2669427.

¹³ Termin „automation” oznacza „the use of machines to do work that was previously done by people” (https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/automation; dostęp 7.07.2023 r.). Zob. również F. Geburczyk, *Automatyzacja załatwiania...*, s. 21-22.

tyzacji, która wywoływać może dylematy interpretacyjne w zakresie paradygmatu podmiotowego wyznacza stopień udziału i kontroli procesu przez człowieka. Im mniejszy wpływ człowieka, tym większe opory czy rozstrzygnięcie ujmować możemy w kategoriach czynności konwencjonalnej organu administracji publicznej, a zatem działania w imieniu państwa.

4. Paradygmat podmiotowy w procesie wydawania decyzji administracyjnej

Zgodnie z art. 14 § 1b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. **Co charakterystyczne, przepis ten nie stanowi, że pisma generowane automatycznie rozstrzygają sprawę a jedynie stanowi podstawę do załatwienia sprawy „z wykorzystaniem” pism generowanych automatycznie.** Następuje więc uniezależnienie czynności konwencjonalnej „załatwienia sprawy” oraz instrumentów (tu: właśnie pism generowanych automatycznie) służących realizacji kompetencji organu. Przepis ten nie stanowi podstawy prawnej do załatwienia sprawy indywidualnej przez użycie takich rozwiązań technicznych. Ustawodawca przyjął więc tzw. teorię przedmiotową wykorzystania automatyzacji¹⁵ tj. systemu teleinformatycznego jako narzędzia używanego przez człowieka, a nie systemu w pełni autonomicznego (tu: podejmującego decyzje w sposób całkowicie samodzielny)¹⁶.

W kontekście automatyzacji procesu decyzyjnego niezwykle istotna staje się formalizacja prawo strony postępowania do informacji o tym, że pismo zostało wygenerowane automatycznie. Zmiana paradygmatu podmiotowego w tym przypadku objawia się w modyfikacji zakresu obowiązków pracownika organu. Pismo stanowi wytwór procesu informatyczno-administracyjnego jedynie zweryfikowany przez człowieka. Odchylenia od paradygmatu podmiotowego w administracji powinny być nie tylko *explicite* przez prawo przewidziane, ale przede wszystkim przebiegać w transparenty sposób¹⁷. Pakiet informacji obejmowałby podmiot odpowiedzialny za wybór technologii, nadzór nad procesem oraz jego wynikiem.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm., cyt. dalej jako: „k.p.a.”.

¹⁵ Zob. szerzej M. Wilbrandt-Gotowicz [w:] K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Światała, K. Wojsyk, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 61.

¹⁶ Zob. także J. Szyjewska-Bagińska, *Prawne aspekty automatyzacji przyznawania i wypłaty świadczeń przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 4, s. 40.

¹⁷ Zob. np. art. 50 ust. 1 akt AI, mógłby stanowić wzorzec takiego rozwiązania albo przynajmniej przyczynek do dyskusji nad jego kształtem. *De lege lata* przepisy gwarantujące dostęp do informacji publicznej mogą realizować w pewnym zakresie tą funkcję. Celną ilustrację tegoż stanowi

Należy przy tym zaznaczyć, że przyjęcie teorii przedmiotowej nie oznacza dowolności ustawodawcy w kreowaniu materialnoprawnych podstaw prawnych do automatycznego generowania pism, bowiem te winny cechować się zdolnością do automatyzacji. Chodzi tu nie tylko o proste czynności materialno-techniczne jak zaświadczenia (np. wydruk z CEIDG), czy potwierdzenia (np. Urzędowe Potwierdzenie Odbioru). Jak była już o tym mowa, w materiale normatywnym odnajdujemy także bardziej złożone procesy algorytmiczne np. decyzja o waloryzacji świadczenia emerytalnego. To co jest wspólne dla powyższych przykładów to brak uznania administracyjnego, luzów dowodowych czy interpretacyjnych. Decyzja waloryzacyjna, która powszechnie stawiana jest za przykład automatyzacji stanowi przeto typowy przejaw kierowniczego modelu stosowania prawa. Wniosek stąd, że w przypadku zachowania kompetencyjnego polegającego na działaniu wybór: walidacyjny, wykładniczy i subsumcyjny przypisywany jest zawsze człowiekowi. Jakkolwiek technologia może i będzie wspierać go w tym procesie to już pracownik organu musi samodzielnie ocenić np. czy „może udzielić zezwolenia” w sprawie X – co skutkuje kolejno przyznaniem uprawnienia lub odmową jego przyznania.

Tworzenie systemów decyzyjnych autonomicznych nie mieści się natomiast w standardach polskiego postępowania administracyjnego, w którym to w imieniu państwa działa osoba fizyczna będąca piastunem funkcji organu nie tylko stosując prawo (administrowanie), ale także – szczególnie w odniesieniu do decyzji uznaniowych lub wykładni pojęć niedookreślonych – kreując określoną politykę realizacji zadań publicznych (realizacja funkcji politycznej). Powtórzmy, że w polskich realiach mamy do czynienia co do zasady z automatyzacją konkretnych czynności procesowych bądź działań faktycznych, a nie całego procesu. Ustawodawca w ramach przyznanej mu swobody regulacyjnej pozostaje jednak umocowany do kreowania regulacji szczególnych względem art. 14 § 1b k.p.a., a zatem rozszerzenia zakresu wykorzystania pism generowanych automatycznie.

W tym kontekście należy rozważyć z jaką metodą rozstrzygania spraw administracyjnych mamy do czynienia w przedmiocie waloryzacji świadczenia emerytalnego, skoro decyzja ta stanowi „wytwór” systemu teleinformatycznego. Naszym zdaniem dyskutowane rozwiązanie stanowi *lex specialis* względem art. 14 § 1b k.p.a.

wyrok NSA z 19.04.2021 r., III OSK 836/21, ONSAiWSA 2022, nr 2, poz. 16, w którym przyjęto, że „[w] ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego czynności organu związane z zaprojektowaniem SLPS, jego obsługą i funkcjonowaniem to czynności o charakterze «sprawy publicznej» w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Algorytm przedstawiający sposób działania aplikacji sieciowej SLPS za pomocą, której wyznaczany jest skład rozpoznający sprawę sądową mieści się w pojęciu informacji publicznej z tego względu, że informuje o sposobie funkcjonowania sądów, o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw”. Przy czym podkreślenia wymaga to, że bardziej adekwatnym rozwiązaniem byłoby nałożenie na organy obowiązku informacyjnego, który pod względem jakościowym istotnie różni się od obowiązku zapewnienia dostępu do informacji publicznej.

Powyższe nie oznacza jednak odrzucenia paradygmatu podmiotowego – udział człowieka został bowiem zapewniony, choć w niższym stopniu niż ma to miejsce w regulacji ramowej (postępowanie administracyjne jurysdykcyjne ogólne). Nawet bowiem w przypadku decyzji waloryzacyjnej, mówimy o technicznym sporządzeniu decyzji z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, czego bynajmniej nie można utożsamiać z wydaniem decyzji administracyjnej *per se*. Oznacza to, że wypracowywany na gruncie jurysdykcji administracyjnej proces automatyzacji nie zmierza w kierunku wyeliminowania człowieka, a zmianie jego roli polegającej m.in. na:

- a) intencjonalnym zaprojektowaniu algorytmu w oparciu o treść przepisów prawa powszechnie obowiązującego;
- b) intencjonalnym użyciu algorytmu – uruchomienie kompetencji jest uzależnione od istniejącego w rzeczywistości stanu faktycznego oraz treści norm merytorycznych skierowanych do podmiotu kompetencji,
- c) intencjonalnym zweryfikowaniu efektów działania algorytmu (kontrola poprawności wytworu działania algorytmu), co przybiera postać intencjonalnego utrwalenia wytworu algorytmu np. wydrukowanie pisma, czy intencjonalnego uzewnętrznienia pisma np. poprzez skierowanie go do wysyłki.

5. Paradygmat podmiotowy a milczące załatwienie sprawy

Milczące załatwienie sprawy może być kwalifikowane jako rezultat (produkt) dokonanego przez podmiot kompetencji wyboru¹⁸ poprzedzonego atypową aktywnością aparatu administracyjnego¹⁹. Rozstrzygnięcie sprawy przypisywane jest organowi a wtórnie państwu pomimo nie w pełni zdefiniowanej aktywności człowieka. Kwestia woli czy intencji upoważnionego pracownika schodzi na dalszy plan. Z punktu widzenia klienta administracji przebieg procesu nie jest w pełni transparentny²⁰. Ustawodawca wykreował więc mechanizm stosowania prawa administracyjnego znamienny tym, że brak działania człowieka prowadzi do rezultatu o podwójnie pozytywnym skutku. Z perspektywy klienta administracji jest to załatwienie sprawy w sposób w „całości uwzględniający żądanie strony”. Natomiast

¹⁸ Jest to *de facto* limitowany przez ustawodawcę wybór zachowania kompetencyjnego; zob. M. Kamiński [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 445–446.

¹⁹ Podzielamy pogląd wyrażony w piśmiennictwie zgodnie z którym w ujęciu idealnym milczące załatwienie sprawy wymaga od organu administracji publicznej określonej aktywności; zob. M. Oleś, *Fakultatywne działania administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 257–258: „W przypadku gdy alternatywą milczenia jest akt administracyjny, nie można przyjmować, że zwyczajna bierność organu zastępuje ten akt. Organ w takiej sytuacji musi zrealizować, choć w sposób nieuzewnętrzniony, pewne elementy procesu jurysdykcyjnego, co już samo w sobie zakłada jego aktywność”.

²⁰ Czego ilustracją stanowi także treść art. 122d k.p.a.

z punktu widzenia aparatu biurokratycznego ustawowy mechanizm zapewnia statystyczną efektywność. Udział czynnika ludzkiego w wielu przypadkach ma charakter iluzoryczny. W naszej ocenie ze względu na brak narzędzi służących pomiarowi ludzkich intencji w omawiany mechanizm jest wpisany element ograniczający nie tylko wolę człowieka, ale także jego udział w procesie stosowania prawa²¹. Z systemowego punktu widzenia wykonywanie kompetencji poprzez zaniechanie oznacza konkludentną zgodę na pominięcie lub istotne ograniczenie udziału komponentu ludzkiego w jureksydycji administracyjnej.

Z zastrzeżeniem regulacji wyznaczających granice użycia systemów sztucznej inteligencji²², w tym LLM, przez administrację publiczną oraz przy poszanowaniu przepisów w sprawie cyberbezpieczeństwa – na gruncie spraw milcząco załatwianych nowe technologie mogłyby zapewniać wsparcie pracownikom organu poprzez wprowadzenie systemu komunikatów i powiadomień zintegrowanego z elektroniczną obsługą dokumentów w urzędzie. Jako przyczynek do dyskusji przyjdzie potraktować wprowadzenie rozwiązania odwróconego „babysitter”. Otóż w kontekście wykorzystania sztucznej inteligencji człowiekowi np. prawnikowi przypisuje się rolę właśnie opiekuna (ang. *babysitter*) z uwagi na skłonność sztucznej inteligencji do tzw. halucynacji²³. Natomiast na gruncie spraw, które mogą być milcząco załatwione to oprogramowanie „opiekowałoby” się pracownikiem, aby ten nie pominął określonej czynności – względnie milczał, ale w pełni świadomie i z uwzględnieniem wszelkich konsekwencji swojego zachowania się. Rozwiązanie to miałoby więc charakter prewencyjny oraz służyłoby wykrywaniu nieprawidłowości w systemie.

6. Porównanie

Można zatem argumentować, że przypadek milczącego załatwienia sprawy wskutek niedopełnienia obowiązku przez upoważnionego pracownika organu (substancjalny brak udziału człowieka) oraz wydanie decyzji w sposób w pełni zautomatyzowany (faktyczny brak udziału człowieka) nie wykazują istotnych różnic z punktu zagrożeń dla realizacji zasady praworządności. Cechę wspólną obu rozwiązań stanowi więc ograniczenie aktywności człowieka na rzecz z jednej strony fikcji praw-

²¹ Choć w piśmiennictwie kreślony bywa podział milczącego załatwienia sprawy na formę aktywną i pasywną; zob. Z. Kmiecik [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 714-715. Autor słusznie zastrzega jednak, że „[...] milcząca zgoda nie zawsze będzie przejawem zachowania «aktywnego», a więc rezultatem przemyślanego wyboru pomiędzy sprzeciwem i jego brakiem”.

²² W szczególności z uwzględnieniem motywu 48, motywu 61 preambuły oraz treści Załącznika III pkt. 8 lit. a) aktu AI.

²³ Zob. na ten temat E. Goldberg, *Will A.I. Kill Meaningless Jobs? And is that so bad?*, „The New York Times” Aug 3, 2024; <https://www.nytimes.com/2024/08/03/business/ai-replacing-jobs.html?smid=nytcore-ios-share&referringSource=articleShare> [dostęp: 13.02.2025].

nej pozytywnego załatwienia sprawy²⁴, a z drugiej strony nadania sankcji prawnej rezultatowi zautomatyzowanego stosowania prawa administracyjnego.

W polskim porządku prawnym obie formy wykonywania jurysdykcji administracyjnej wymagają wyraźnego upoważnienia ze strony ustawodawcy. Nadto legalne milczenie nie może stanowić wariantu domyślnego załatwienia sprawy administracyjnej. Pozostaje nią decyzja z nieodzownym – według stanu wiedzy na luty 2025 – udziałem komponentu ludzkiego. Ustawodawca konstruując normę kompetencji, uwalniając człowieka z niektórych aktywności, bo już nie odpowiedzialności, dokonuje ważenia różnych dóbr. Najistotniejsza wciąż jednak pozostaje kwestia działania na podstawie i w granicach prawa.

Na marginesie zasadniczo wywodu – mając świadomość, że autorzy tekstu nie są kognitywistami ani przedstawicielami *neuroscience* – można pokusić się o obserwację dotyczącą cokolwiek intuicyjnego podobieństwa pomiędzy problemem *black box*²⁵ odniesieniu do sztucznej inteligencji oraz niemożnością poznania w pełni procesów decyzyjnych człowieka. Wszak, że w przypadku milczącego załatwienia sprawy nie dysponujemy narzędziami pozwalającymi na ustalenie jakie racje powodowały upoważnionym pracownikiem organu. Czy chciał milczeć, a jeśli tak to czy w procesie decyzyjnym uwzględnił wszystkie prawem wymagane przesłanki? Tym wszystkim tematom powinni jednak poświęcić uwagę ludzie nauki w tym twórcy systemów sztucznej inteligencji. Rola prawników jest tu ograniczona by nie rzec marginalna. Znajomość regulacji dotyczącej treści decyzji czy warunków przywrócenia terminu nie daje nam dostatecznego mandatu do ferowania sądów i wyznaczania kierunków oraz treści przepisów regulujących procesy automatyzacji czy zasad wprowadzenia systemów sztucznej inteligencji do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Powyższe uzasadnia wniosek o konieczności wspólnego oraz integrującego działania dla osiągnięcia stawianych przed nami w XXI w. celów. Otóż sędziowie, urzędnicy oraz członkowie społeczności powinni osiągnąć poziom doskonałości w obsłudze komputerów oraz innych technologii natomiast eksperci technologiczni powinni lepiej rozumieć procesy prawne²⁶.

²⁴ W piśmiennictwie charakteryzując różne postacie legalnego milczenia nawiązuje się właśnie do konstrukcji fikcji prawnej; zob. M. Szewczyk, *Milczące załatwienie sprawy*, ZNSA 2019, nr 5, s. 29, 31.

²⁵ Zob. co do tego A. Porębski, *Institutional Black Boxes Pose an Even Greater Risk than Algorithmic Ones in a Legal Context*, [w:] *Progress In Polish Artificial Intelligence Research* 5, red. J. Mańdziuk, A. Zychowski, M. Małkiński, Warszawa 2024, s. 562-570.

²⁶ Por. C. Harlow, R. Rawlings, *Proceduralism and Automation Challenges to the Values of Administrative Law*, [w:] *The Foundations and Future of Public Law*, red. E. Fisher, J. King, A.L. Young, Oxford 2020, s. 294.

7. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza ukazała, że obecność efektywnego, a nie jedynie deklarowanego czynnika ludzkiego w procesie decyzyjnym w jurysdykcji administracyjnej jest niezbędna. Skrajny punkt odniesienia stanowiło „nieintencjonalne” milczące załatwienie sprawy, a zatem możliwość ukształtowania sytuacji prawnej jednostki nawet w braku świadomej i celowej reakcji organu, a jedynie wskutek upływu określonego przez ustawodawcę czasu. W obszarze tym nowe technologie mogłyby pełnić funkcję wspierającą oraz prewencyjną (tu: zapobiegać stanom niezgodnym z prawem). Drugim skrajnym punktem odniesienia była decyzja administracyjna wydana w pełni zautomatyzowanym postępowaniu jurysdykcyjnym. Rozwiązanie to, w odróżnieniu od „nieintencjonalnego” milczącego załatwienia sprawy jako nieznajdujące podstaw normatywnych na gruncie prawa polskiego nie może mieć powszechnego zastosowania. *De lege lata* można dopuścić jedynie automatyzację elementów postępowania jurysdykcyjnego i to pod nadzorem człowieka.

Analiza ukazuje, że niezależnie od tego, czy proces decyzyjny przebiega w sposób zautomatyzowany, czy też stanowi efekt legalnego milczenia – operatywna rola człowieka jako „meta-kontrolera” powinna być zabezpieczona. W przeciwnym razie o sytuacji prawnej jednostki decydować będzie upływ czasu, bądź tak lub inaczej skonstruowany algorytm, a to nie godzi się nie tylko z paradygmatem podmiotowym jurysdykcji administracyjnej, ale stanowi także – **realne zagrożenie dla praw i wolności jednostki**. W tym kontekście zastrzec jednak należy, że **brak umiejętności pełnego zrozumienia procesów oraz technologii nie może stanowić samodzielnej negatywnej przesłanki dla stosowania danego rozwiązania**²⁷.

Podsumowując powyższe wywody odnotujemy, że automatyzacja, cyfryzacja czy rozwój AI mają charakter służebny względem człowieka – nie stanowiąc tym samym celu samego w sobie, nie mogą prowadzić do naruszania jego praw i wolności. Zaproponowane podejście nawiązuje do istoty tzw. podejścia antropocentrycznego²⁸ przyjętego m.in. na gruncie aktu AI.

Literatura

Chiao V., *Fairness, accountability and transparency: notes on algorithmic decision-making in criminal justice*, „International Journal of Law in Context” 2019, nr 15.

²⁷ Por. V. Chiao, *Fairness, accountability and transparency: notes on algorithmic decision-making in criminal justice*, „International Journal of Law in Context” 2019, nr 15, s. 135: „Thus, it cannot be a categorical objection to algorithmic decision-making that most people do not understand how they work.”.

²⁸ Zob. D. Flisak, *Akt w sprawie sztucznej inteligencji*, LEX/el. 2024

- Danziger J.N., Andersen K.V., *The impacts of information technology on public administration: an analysis of empirical research from the "golden age" of transformation*, „International Journal of Public Administration” 2002, nr 25(5).
- Felten E.W., Raj M., Seamans R., *How will Language Modelers like ChatGPT Affect Occupations and Industries?* (March 1, 2023), <https://ssrn.com/abstract=4375268>.
- Flisak D., *Akt w sprawie sztucznej inteligencji*, LEX/el. 2024.
- Gascó M., *New Technologies and Institutional Change in Public Administration*, „Social Science Computer Review” 2003, nr 21(1).
- Geburczyk F., *Automatyzacja załatwiania spraw w administracji samorządowej a gwarancje procesowe jednostek. Uwagi de lege ferenda w kontekście ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5.
- Goldberg E., *Will A.I. Kill Meaningless Jobs? And is that so bad?*, „The New York Times” August 2024, <https://www.nytimes.com/2024/08/03/business/ai-replacing-jobs.html?smid=nytcore-ios-share&referringSource=articleShare>
- Harari Y.N., *21 Lessons for the 21st Century*, wydawnictwo Penguin, 2018.
- Harlow C., Rawlings R., *Proceduralism and Automation Challenges to the Values of Administrative Law*, [w:] *The Foundations and Future of Public Law*, red. Fisher E., King J., Young A.L., Oxford 2020.
- Kamiński M. [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. Woś T., Warszawa 2017.
- Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016.
- Kielkowski T., *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
- Kmiecik Z. [w:] Kmiecik Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 714–715.
- Oleś M., *Fakultatywne działania administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Porębski A., *Institutional Black Boxes Pose an Even Greater Risk than Algorithmic Ones in a Legal Context*, [w:] *Progress In Polish Artificial Intelligence Research 5*, red. Mańdziuk J., Zychowski A., Małkiński M., Warszawa 2024
- Szewczyk M., *Milczące załatwienie sprawy*, ZNSA 2019, nr 5, s. 29, 31.
- Szyjewska-Bagińska J., *Prawne aspekty automatyzacji przyznawania i wypłaty świadczeń przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 4, s. 40.
- Wilbrandt-Gotowicz M. [w:] Czaplicki K., Gryszczyńska A., Świerczyński M., Światała K., Wojsyk K., Wilbrandt-Gotowicz M., *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 61.
- Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Wrocław 1973
- Zieliński M., *Wykładnia prawa: zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.