

Dyskurs Prawniczy i Administracyjny

3/2024

Dyskurs Prawniczy i Administracyjny

3/2024

REDAKCJA NAUKOWA TOMU
Ewa Szewczyk, Bogdan Ślusarz

Zielona Góra 2024

RADA NAUKOWA

Andrzej Bisztyga (*przewodniczący*, Uniwersytet Zielonogórski), Eduard Barany (Słowacka Akademia Nauk), Ewelina Cała-Wacinkiewicz (Uniwersytet Szczeciński), Emilio Castorina (Uniwersytet w Katanii, Włochy), Jerzy Ciapała (Uniwersytet Szczeciński), Anna Chodorowska (Uniwersytet Zielonogórski), Katarzyna Dudka (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej), Krzysztof Eckhardt (Rzeszowska Szkoła Prawa), Andrzej Gorgol (Uniwersytet Zielonogórski), Sabina Grabowska (Uniwersytet Rzeszowski), Stefan Haack (Uniwersytet Viadrina), Jerzy Jaskiernia (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), Jiri Jirasek (Uniwersytet w Ołomuńcu, Czechy), Julia Klauer (Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Prawa w Berlinie, Niemcy), Martyna Łaszewska-Hellriegel (*wiceprzewodnicząca*, Uniwersytet Zielonogórski), Gabriella Mangione (Uniwersytet Insubria Varese-Como, Włochy), Małgorzata Masternak-Kubiak (Uniwersytet Wrocławski), Tomasz Milej (Uniwersytet Kenyatta w Nairobi, Kenia), Bernadetta Nitschke-Szram (Uniwersytet Zielonogórski), Ivan Pankevych (Uniwersytet Zielonogórski), Sławomir Patyra (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej), Ryszard Piotrowski (Uniwersytet Warszawski), Maria Rogacka-Rzewnicka (Uniwersytet Warszawski), Krzysztof Skotnicki (Uniwersytet Łódzki), Tadeusz Stanisławski (*wiceprzewodniczący*, Uniwersytet Zielonogórski), Ewa Szewczyk (Uniwersytet Zielonogórski), Bogdan Ślusarz (Uniwersytet Zielonogórski), Miruna Tudorascu (Uniwersytet 1 grudnia 1918 w Alba Julia, Rumunia), Murat Tumay (Istanbul Medeniyet University), Valeriy Tsymbalyuk (Uniwersytet Gospodarki Wodnej i Zarządzania Zasobami Naturalnymi w Równem, Ukraina), Krystyna Wojtczak (Uniwersytet Adama Mickiewicza), Rafał Wrzecieć (Uniwersytet Zielonogórski)



KOLEGIUM REDAKCYJNE

Justyna Michalska (*redaktor naczelny*), Anna Chodorowska, Anna Feja-Paszkiwicz, Joanna Markiewicz-Stanny, Magdalena Skibińska, Andrzej Tatar, Ewa Żołnierczyk

RECENZJE NUMERU

<http://www.dyskurs.inp.uz.zgora.pl>

REDAKCJA

Aldona Reich

KOREKTA

Agnieszka Gruszka

REDAKCJA TECHNICZNA

Arkadiusz Sroka

PROJEKT OKŁADKI

Jacek Papla

CC by 4.0



ISSN 2657-926X

Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego
65-246 Zielona Góra, ul. Podgórna 50, tel. (68) 328 78 64
www.ow.uz.zgora.pl, sekretariat@ow.uz.zgora.pl

Spis treści

Andrzej Powałowski	
Aksjologia nowych technologii w administracji publicznej	7
Iwona Niżnik-Dobosz	
Prawne granice i technika prawotwórcza monitoringu osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki w świetle ustawy o wychowaniu w trzeźwości i prze- ciwdziałaniu alkoholizmowi.....	23
Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus	
Zmiana (?) paradygmatu podmiotowego w jurysdykcji administracyjnej u pro- gu rewolucji technologicznej	35
Lucyna Staniszevska	
Postępujący proces elektronizacji administracji publicznej na przykładzie Szwajcarii	47
Juliusz Szewczyk	
Wybrane problemy związane z elektroniczną dokumentacją medyczną (EDM)...	63
Krzysztof Kaszubowski	
O zagrożeniach procesowych związanych z automatyzacją czynności w ogólnym postępowaniu administracyjnym	75
Hanna Knysiak-Sudyka	
W kierunku unifikacji czy rozdrobnienia – wielość systemów teleinformatycznych w praktyce działania organów administracji publicznej	87
Martyna Wilbrandt-Gotowicz	
Wybrane problemy związane z wdrożeniem nowego systemu doręczeń elektro- nicznych w postępowaniu administracyjnym	95
Grzegorz Sibiga	
Problem fikcji czynnika ludzkiego w rozstrzygnięciach podejmowanych auto- matycznie na podstawie prawa administracyjnego	111
Marcin Princ	
Udzielanie cudzoziemcom ochrony międzynarodowej z uwzględnieniem moż- liwości SI – szanse i zagrożenia.....	127
Filip Sylwester Lewandowski	
Zautomatyzowana decyzja administracyjna w niemieckim postępowaniu ad- ministracyjnym.....	143

Aleksandra Puczko

Wykorzystanie nowoczesnych technologii przez zawodowych pełnomocników procesowych w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych... 155

Adam Plichta

Nowe i stare technologie w ustawie z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 497) 167

Michał Włodarek

Cyfryzacja sądownictwa 181

Ivan Pankevych, Yevheniia Bulat

Prawne aspekty e-administracji w Ukrainie: stan i perspektywy rozwoju..... 193

Anna Feja-Paszkiewicz

Dopuszczalność wykorzystania mediów elektronicznych przy podaniu do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym w gminie 205

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 Informatyki 1896-396X” 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 stanowienia, 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, *Pravo 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, wypowiedane 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 tworzonemu i stosowanemu 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: Jaime 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 jakiegokolwiek 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.

Iwona Niżnik-Dobosz

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 000-0003-1108-4548

iwona.niznik-dobosz@uj.edu.pl

Prawne granice i technika prawotwórcza monitoringu osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki w świetle ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

Słowa kluczowe: izba wytrzeźwień, placówka, ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, monitoring, instalacja monitoringu, obraz, dźwięk, ustawa, rozporządzenie, szczegółowe upoważnienie ustawowe

Streszczenie. Tekst podejmuje problematykę niekonsekwentnej techniki prawodawczej w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dotyczącej monitoringu osób umieszczonych w izbie wytrzeźwień. W przypadku zastosowania wobec osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień środka przymusu bezpośredniego w postaci izolacji – ustawodawca prawidłowo, wyczerpująco i z poszanowaniem jej praw – reguluje wyłącznie drodze ustawy stosowany w tym przypadku monitoring (ust. 12-15 art. 42 ww. ustawy). W pozostałych przypadkach dotyczących wyposażenia pomieszczeń izby wytrzeźwień w monitoring ustawodawca kwestie prawne – analogicznie jak w przypadku monitoringu osób w izolacji – uregulował nie w ustawie, lecz przekazał do regulacji w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy (ust.1 i ust. 5 art. 42 [3] ww. ustawy). Oznacza to, że o pewnym zakresie praw człowieka i warunkach przetwarzania jego danych osobowych wypowiada się nie ustawa, lecz akt podustawowy, co jest niekonstytucyjne. Ta sytuacja wymaga przemyślenia i zmiany.

Legal boundaries and legislative technique of monitoring persons placed in the detoxification detention centre or unit in the light of the Act on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism

Keywords: detoxification detention centre, detoxification unit, act on upbringing in sobriety and counteracting alcoholism, monitoring, monitoring installation, image, sound, act, regulation, specific statutory authorization.

Summary. The text focuses on the issue of inconsistent legislative technique in the Act of October 26, 1982 on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism, concerning the monitoring of persons placed in the detoxification detention centre. In case the direct coercive measures in the form of isolation is applied to a person placed in the detoxification detention centre, the legislator correctly, exhaustively and with respect to his/her rights regulates exclusively by act the monitoring applicable in this case (cl. 12-15 art. 42 of the aforementioned Act). In the other cases related to equipping the premises of the detoxification detention centre with monitoring, the legislator has regulated legal

issues – analogous to those in the case of monitoring of persons in isolation – not in the act but in the executive regulation to the act (cl. 1 and cl. 5 of Article 42 [3] of the aforementioned Act). This means that a certain scope of human rights and conditions for the processing of his/her personal data is established not in the act, but in the bylaw act, which is unconstitutional. This situation requires rethinking and change.

1. Wprowadzenie

Zgodnie z treścią art. 39 ust 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹ organy samorządu terytorialnego w miastach liczących ponad 50 tys. mieszkańców i organy powiatu mogą organizować i prowadzić izby wytrzeźwień.

Do zadań tych izb należy: 1) sprawowanie opieki nad osobami w stanie nietrzeźwości; 2) wykonywanie wobec osób w stanie nietrzeźwości zabiegów higieniczno-sanitarnych; 3) udzielanie osobom w stanie nietrzeźwości pierwszej pomocy; 4) prowadzenie detoksykacji, jeżeli izba wytrzeźwień posiada odpowiednie pomieszczenie, urządzenia, wyposażenie i wykwalifikowany personel; 5) informowanie osób przyjętych do izby wytrzeźwień o szkodliwości spożywania alkoholu oraz motywowanie ich do podjęcia leczenia odwykowego; 6) współpraca z właściwymi gminnymi komisjami rozwiązywania problemów alkoholowych, podmiotami leczniczymi oraz innymi instytucjami i organizacjami, których działalność ma na celu przeciwdziałanie problemom alkoholowym i ich skutkom.

Należy podkreślić, że jednostka samorządu terytorialnego może zlecić wykonywanie zadań izby wytrzeźwień innej placówce lub utworzyć taką placówkę, zwaną dalej „placówką”².

Mając na uwadze aksjologię u.w.t.p.a. zawartą między innymi w jej preambule, co najmniej kontrowersyjna jest treść upoważnienia zawartego w art. 39 ust.1 u.w.t.p.a., z którego wynika, że prowadzenie izby wytrzeźwień lub placówki nie jest obowiązkowe. Ustawa w art. 39 ust. 4 przewiduje obowiązki informacyjne Dyrektora izby wytrzeźwień lub kierownika placówki polegające na obowiązku składania corocznie ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, w terminie do dnia 1 marca, sprawozdania za rok poprzedni zawierającego w szczególności informację o liczbie osób umieszczonych odpowiednio w izbie wytrzeźwień albo placówce,

¹ Dz. U. z 2023 r., 165 t.j. , dalej w skrócie u.w.t.p.a.

² Doktryna definiuje izbę wytrzeźwień jako „zakład administracyjny typu zamkniętego o charakterze leczniczo-prewencyjnym, którego zadaniem jest udzielanie pomocy i sprawowanie opieki nad osobami w stanie nietrzeźwości usuwanymi z miejsc publicznych celem ochrony porządku i spokoju publicznego przy zachowaniu profesjonalizmu w sprawowanej opiece poprzez izolowanie tych osób do czasu wytrzeźwienia”. Tak M. Koszowski, [w:] I. Niżnik-Dobosz, M. Koszowski, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022, art. 39.

z uwzględnieniem płci oraz podziału na dorosłych i małoletnich, w tym o liczbie osób przebywających w izbie albo placówce co najmniej trzy razy w okresie roku. Dane te niewątpliwie przybliżają statystycznie ilość osób zmagających się z problemem nadużywania napojów alkoholowych.

2. Prezentacja regulacji i problemów prawnych

Lektura rozdziału 2 u.w.t.p.a. dot. postępowania w stosunku do osób nadużywających alkoholu pozwala na stwierdzenie, że ustawodawca w sposób zadziwiająco niekonsekwentny i w pewnym zakresie niekonstytucyjnie uregulował instytucję, jaką jest monitoring w izbie wytrzeźwień lub placówce. Z uwagi na wrażliwy charakter instytucji monitorowania człowieka przyjęta regulacja ustawowa powinna być prosta, przejrzysta, logiczna, konsekwentna i zgodna z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Taka nie jest z przyczyn racjonalnie niezrozumiałych, ponieważ w zakresie monitoringu ustawodawca nowelizował ustawę. Efekt nowelizacji jest taki, że tym bardziej – na tle względnie pełnej ustawowej regulacji monitoringu osób znajdujących się w izolacji (art. 42 u.w.t.p.a.) – razi technika legislacyjna oparta generalnie na odsyłającej do regulacji rozporządzenia treści ustawy (art. 42[3] ust.1 i ust. 5 u.w.t.p.a), która jedynie stwierdza, że „Pomieszczenia i urządzenia izby wytrzeźwień lub placówki odpowiadają wymaganiom odpowiednim do wykonywanych zadań, w tym są wyposażone w system umożliwiający obserwację osób w nich umieszczonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa tych osób”.

Podsumowując powyższy wywód, należy skonkludować, że ustawodawca regulując monitoring (instalację monitoringu, system umożliwiający obserwację osób w celu zapewnienia bezpieczeństwa tych osób), posłużył się regulacjami wobec dwóch hipotetycznych stanów faktycznych.

Pierwszy, objęty treścią art. 42 ust. 12 u.w.t.p.a. obowiązującego od dnia 1 stycznia 2018 r. odnosi się do monitorowania osoby, wobec której zastosowano w izbie lub placówce co najmniej jeden przewidziany ustawą środek przymusu, a konkretnie środek w postaci izolacji polegający na umieszczeniu osoby pojedynczo w zamkniętym pomieszczeniu³. Zgodnie z treścią powyższego artykułu zamknięte pomieszczenie przeznaczone do izolacji wyposaża się w instalację monitoringu umożliwiającą stały nadzór nad osobą w nim umieszczoną oraz kontrolę wykonania czynności związanych z tym środkiem przymusu bezpośredniego. W tym

³ Art. 42 ust. 12 dodany przez art. 2 pkt 20 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2017.2439) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2018 r. W stosunku do osoby izolowanej w myśl wykładni funkcjonalnej i systemowej można podjąć jeszcze inne środki przymusu bezpośredniego, o jakich jest mowa w art. 42 ust.8 u.w.t.p.a.

przypadku „zagrożenie dla życia lub zdrowia własnego osoby izolowanej lub innej osoby, lub niszczenie przedmiotów znajdujących się w otoczeniu”, sprawowanie stałego nadzoru oraz kontrola wykonania czynności związanych z tym środkiem przymusu bezpośredniego stanowią wartości, dla których monitoring został zastosowany w ustawie jako instytucja prawna.

Jednocześnie art. 42 ust. 13 u.w.t.p.a.⁴ wyraźnie stanowi, że obraz z monitoringu pomieszczeń lub ich części przeznaczonych do celów sanitarnohigienicznych jest przekazywany w sposób uniemożliwiający ukazywanie intymnych części ciała ludzkiego oraz intymnych czynności fizjologicznych. Przywołana norma określa granice monitorowania zarówno pomieszczeń, jak i człowieka. Przyjęta technika legislacyjna stwarza pewną dyskrecjonalność w zakresie techniki przekazywanego obrazu, ponieważ z jednej strony monitoring ma zapewniać stały nadzór nad osobą przebywającą w pomieszczeniu, co oznacza sprawowanie kontroli z możliwością zareagowania w zachowanie monitorowanego celu zabezpieczenia wartości ustawy, z drugiej strony przekazywany obraz ma uniemożliwiać ukazywanie intymnych części ciała ludzkiego oraz intymnych czynności fizjologicznych. W tym wypadku mając na uwadze konstytucyjne prawo do prywatności i obowiązki organu w chronieniu życia i zdrowia osoby izolowanej, należy dokonać odpowiedniego wyważenia tych wartości. Wydaje się, że dzięki obecnym możliwościom techniki jest możliwe takie organizowanie i przesłanie obrazu, który będzie umożliwiać z jednej strony nadzór nad zachowaniem osoby izolowanej, a drugiej nie będzie ukazywać intymnych części ciała ludzkiego oraz intymnych czynności fizjologicznych. Części te oraz intymne czynności mogą być odpowiednio przesłonięte przy jednoczesnym zachowaniu możliwości nadzorowania osoby izolowanej. Ta wykładania jest konsekwentna z ustawowym zwrotem: „obraz z monitoringu pomieszczeń lub ich części przeznaczonych do celów sanitarnohigienicznych jest przekazywany w sposób uniemożliwiający ukazywanie intymnych części ciała ludzkiego oraz intymnych czynności fizjologicznych”. Oznacza to, że obraz jest przekazywany z zastrzeżeniem, o jakim jest mowa w przepisie. Należy jednocześnie pamiętać, że obraz z monitoringu ma zapewniać kontrolę wykonania czynności związanych z tym środkiem przymusu bezpośredniego, m.in. obowiązek kontroli stanu zdrowia osoby, wobec której zastosowano przymus bezpośredni w formie unieruchomienia lub izolacji, nie rzadziej niż co 15 minut, również w czasie snu tej osoby oraz niezwłocznie po zaprzestaniu stosowania przymusu bezpośredniego.

W myśl art. 42 ust.14 u.w.t.p.a. dane utrwalone za pomocą urządzeń monitorujących są przetwarzane wyłącznie przez osoby posiadające pisemne upoważnienie

⁴ Art. 42 ust. 13 dodany przez art. 2 pkt 20 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017.2439) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2018 r.

wydane przez administratora danych w celu realizacji zadań określonych w ustawie. Osoby te są zobowiązane do zachowania tych danych w poufności⁵.

Artykuł 42 ust.15 u.w.t.p.a. stanowi, że zapis monitoringu jest przechowywany przez okres co najmniej 30 dni, nie dłużej jednak niż 60 dni od dnia jego zarejestrowania, o ile nie zostanie on zabezpieczony jako dowód w sprawie w przypadku toczącego się postępowania. Po upływie terminu przechowywania zapis usuwa się w sposób uniemożliwiający jego odzyskanie. Z usunięcia zapisu sporządza się protokół, w którym należy wskazać datę tej czynności oraz imię i nazwisko osoby, która dokonała usunięcia. Dopuszcza się niszczenie zapisu na urządzeniu monitorującym przez jego automatyczne nadpisanie, w przypadku gdy warunki techniczne tego urządzenia umożliwiają przechowywanie zapisu przez okres, o którym mowa w zdaniu pierwszym.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że gdyby opisana powyżej regulacja zawarta w art. 42 u.w.t.p.a. dotycząca monitoringu wyczerpywała wszystkie aspekty instalacji monitoringu w izbie wytrzeźwień lub placówce, o jakiej jest mowa w u.w.t.p.a. – nie byłaby aktualna teza o niekonsekwencji i niekonstytucyjności ustawodawcy w regulacji tej instytucji.

Drugi stan faktyczny nawiązujący do monitoringu związany jest z treścią art. 42[3] u.w.t.p.a.⁶ i dotyczy pomieszczenia i urządzenia izby wytrzeźwień lub placówki, które zgodnie z regulacją ustawy odpowiadają wymaganiom odpowiednim do wykonywanych zadań, w tym są wyposażone w system umożliwiający obserwację osób w nich umieszczonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa tych osób. Zarazem w art. 42 [3] ust. 5 u.w.t.p.a. znajduje się szczegółowe upoważnienie prawotwórcze dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w drodze rozporządzenia m.in. organizacji izb wytrzeźwień i placówek oraz warunków, jakim powinny odpowiadać ich pomieszczenia i urządzenia, sposób przeprowadzenia kontroli stanu zdrowia – biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia poszanowania praw osób doprowadzonych do izb wytrzeźwień i placówek oraz do nich przyjętych, a także zapewnienia im należytej opieki, z uwzględnieniem specyfiki izb wytrzeźwień. W ocenie autorki przy tak ogólnej, wręcz blankietowej treści art. 42[3] ust.1 normy rozporządzenia nie powinny wypowiadać się o warunkach i granicach monitoringu.

W przypadku regulowanym w art. 42[3] u.w.t.p.a. mamy sytuację, w której ustawodawca przesądza w ustawie, że, po pierwsze, w izbie wytrzeźwień lub placówce są pomieszczenia i urządzenia izby wytrzeźwień lub placówki, a po drugie,

⁵ Art. 42 ust. 14 zmieniony przez art. 10 pkt 2 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. (Dz.U.2019.730) zmieniającej nin. ustawę z dniem 4 maja 2019 r.

⁶ Art. 42^[3] dodany przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. (Dz.U.13.1563) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2014 r.

że pomieszczenia i urządzenia odpowiadają wymaganiom właściwym do wykonywanych zadań, w tym są wyposażone w system umożliwiający obserwację osób w nich umieszczonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa tych osób.

Należy zauważyć, że w przepisie ustawowym odnoszącym się do ustawowych wymogów pomieszczeń i urządzeń izby wytrzeźwień lub placówki – ustawodawca nie posługuje się pojęciem monitoringu, ale szerszym zakresowo pojęciem systemu umożliwiającego obserwację osób w nich umieszczonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa tych osób.

Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie izb wytrzeźwień i placówek wskazanych lub utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego⁷: „1. W izbie wytrzeźwień lub placówce wyodrębnia się pomieszczenia dla: 1) mężczyzn, kobiet oraz osób do lat 18; 2) osób, których zachowanie stwarza poważne zagrożenie dla ich zdrowia lub życia albo zdrowia lub życia innych osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki”⁸.

Paragraf 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2014 r. stanowi, że w pomieszczeniach izby wytrzeźwień lub placówki zapewnia się bezpośredni dostęp światła dziennego, oświetlenie elektryczne oraz system przywoławczy umożliwiający, w razie potrzeby, wezwanie odpowiedniego pracownika⁹, a pomieszczenia dla osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 § 6 (tj. osób, których zachowanie stwarza poważne zagrożenie dla ich zdrowia lub życia albo zdrowia lub życia innych osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki) wyposaża się dodatkowo w:

- 1) metalowe lub drewniane drzwi otwierające się na zewnątrz, z okienkiem obserwacyjnym, szklonym szkłem hartowanym lub innym przezroczystym materia-

⁷ Dz.U.2022.2075 t.j.

⁸ Nie są to jedynie pomieszczenia, jednak relewantne dla problematyki monitoringu w świetle norm rozporządzenia. W izbie wytrzeźwień lub placówce wyodrębnia się także pomieszczenia przeznaczone do przechowywania czystej bielizny, brudnej bielizny, środków czyszczących i dezynfekujących, a także depozytów oraz pomieszczenie socjalne dla osób zatrudnionych (ust. 5 § 6). W izbie wytrzeźwień lub placówce wyodrębnia się: 1) toalety dla kobiet oraz mężczyzn, wyposażone w co najmniej 1 miskę ustępową dla 20 osób, 1 pisuar dla 20 mężczyzn oraz 1 umywalkę dla 5 osób; 2) prysznice dla kobiet oraz mężczyzn, wyposażone w co najmniej 1 urządzenie natryskowe dla 15 osób (ust. 6 § 6). W izbie wytrzeźwień i placówce wyodrębnia się gabinet diagnostyczno-zabiegowy wyposażony w produkty lecznicze, wyroby medyczne, urządzenie elektroniczne dokonujące pomiaru alkoholu w wydychanym powietrzu oraz w sprzęt i środki ochrony osobistej, w szczególności fartuchy jednorazowe, maseczki, rękawice, okulary ochronne i płyny dezynfekcyjne (ust.1 § 7).

⁹ Tj. pracownik wyznaczony przez dyrektora izby wytrzeźwień lub kierownika placówki albo funkcjonariusz Policji wyznaczony przez komendanta jednostki Policji lub osobę przez niego upoważnioną, a podczas ich nieobecności – dyżurnego jednostki Policji, jest obowiązany do kontroli stanu zdrowia osoby, wobec której zastosowano przymus bezpośredni w formie unieruchomienia lub izolacji, nie rzadziej niż co 15 minut, również w czasie snu tej osoby oraz niezwłocznie po zaprzestaniu stosowania przymusu bezpośredniego.

- łem odpornym na zniszczenie, wyposażone w system zamykania od zewnątrz, bez klamki od wewnątrz;
- 2) oświetlenie zabezpieczone przed dostępem osoby, której zachowanie stwarza poważne zagrożenie dla ich zdrowia lub życia albo zdrowia lub życia innych osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki o której mowa w ust. 1 pkt 2;
 - 3) odporny na zniszczenie materac z materiału co najmniej trudno zapalnego;
 - 4) zabezpieczoną przed uszkodzeniem instalację monitoringu umożliwiającą stały nadzór nad osobami, których zachowanie stwarza poważne zagrożenie dla ich zdrowia lub życia albo zdrowia lub życia innych osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki o której mowa w ust. 1 pkt 2.

Zgodnie z treścią ust. 3 § 6 omawianego rozporządzenia instalacja monitoringu (o której mowa w ust. 2 pkt 4 § 6 rozporządzenia), umożliwia zapis obrazu oraz jego przechowywanie przez okres co najmniej 30 dni, nie dłużej jednak niż 60 dni od dnia jego zarejestrowania. Dostęp do tej instalacji i zapisu obrazu jest kontrolowany, możliwy tylko dla dyrektora izby wytrzeźwień, kierownika placówki lub upoważnionej przez nich osoby. Następnie § 6 rozporządzenia stanowi, że po upływie okresu przechowywania, o którym mowa w ust. 3, zapis obrazu jest usuwany w sposób uniemożliwiający jego odzyskanie (ust.4).

W tym miejscu należy zauważyć, że w wyniku zastosowania wykładni językowej, i nie tylko, uzasadniony jest wniosek, że monitoring, o jakim jest mowa w ust. 1 art. 42[3] i w § 6 rozporządzenia, ograniczony jest jedynie do zapisu obrazu i przesyła tylko i wyłącznie obraz, a nie dźwięk. Analogiczny wniosek można wyprowadzić co do treści art. 42 u.w.t.p.a., w którym jest tylko i wyłącznie mowa o obrazie z monitoringu. Autorka zauważa, że ze względu na niedozwoloną praktykę nagrywania dźwięku w ramach monitorowania pomieszczeń izby lub placówki sprawa taka była przedmiotem decyzji w sprawie kary nałożonej na placówkę/ośrodek przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, która została zaskarżona do WSA. Sąd podzielił ocenę organu, że Ośrodek nie miał podstaw prawnych do przetwarzania danych osobowych w tym zakresie¹⁰.

3. Wykładnia zaprezentowanego stanu prawnego

Dla uporządkowania i oceny analizowanych przepisów niezbędne jest zastosowanie dyrektyw analizy historycznej, językowej, funkcjonalnej i systemowej¹¹. W tym miejscu zastanawiająca jest zróżnicowana technika legislacyjna stosowana przez

¹⁰ Szerzej zob. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 28.10.2022, II SA/Wa 1341/22.

¹¹ Szerzej zob. J. Leszczyński, O charakterze dyrektyw wykładni prawa, PiP 2007, nr 3, s. 28-44.

ustawodawcę. W przypadku zastosowania środka przymusu bezpośredniego w postaci izolacji ustawodawca prawidłowo i względnie wyczerpująco z poszanowaniem prawa osoby, wobec której zastosowano środek przymusu, reguluje drodze ustawy stosowany w tym przypadku monitoring.

W kolejnym przepisie, tj. art 42[3] u.w.t.p.a. dotyczącym pomieszczeń i urządzeń, ustawodawca przesądza, że wystarczające jest ustawowe stwierdzenie, iż pomieszczenia i urządzenia te odpowiadają wymaganiom odpowiednim do wykonywanych zadań, w tym są wyposażone w system umożliwiający obserwację osób w nich umieszczonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa tych osób, a jednocześnie pozostałe kwestie (*sic!*) ureguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie izb wytrzeźwień i placówek wskazanych lub utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, co ma miejsce w § 6.

Chcąc się ustosunkować do merytorycznego znaczenia dwóch powyżej wskazanych regulacji art. 42 ust. 12 i w art. 42 [3] u.w.t.p.a., trzeba stwierdzić, że bezsprzecznie regulacja zawarta w art. 42 ust. 12 u.w.t.p.a. jest od strony techniki prawodawczej prawidłowa i stanowi *lex specialis* wobec regulacji zawartej w art. 42[3] u.w.t.p.a. Przemawia za tym późniejsze wejście w życie art. 42 ust. 12 u.w.t.p.a. w obecnym brzmieniu, jak i jego treść ukierunkowana i wyspecjalizowana na regulację monitoringu osób w pomieszczeniach, które służą izolacji rozumianej jako środek przymusu bezpośredniego.

Zastanawiając się teraz nad znaczeniem normatywnym art. 42 [3] u.w.t.p.a., trzeba po pierwsze stwierdzić, że skoro pomieszczenia i urządzenia izby wytrzeźwień lub placówki odpowiadają wymaganiom odpowiednim do wykonywanych zadań, w tym są wyposażone w system umożliwiający obserwację osób w nich umieszczonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa tych osób, to należy przyjąć, że nie wszystkie pomieszczenia i urządzenia izby lub placówki są wyposażane w system umożliwiający obserwację osób w nich umieszczonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa tych osób, ponieważ wymagania mają być odpowiednie do wykonywanych w nich zadań. Po drugie, ustawowy zwrot: „system umożliwiający obserwację osób w nich umieszczonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa tych osób” został rozpisany w treści rozporządzenia na dwa pojęcia składowe w postaci: 1) metalowych lub drewnianych drzwi, otwierających się na zewnątrz, z okienkiem obserwacyjnym, szklonym szkłem hartowanym lub innym przezroczystym materiałem odpornym na zniszczenie, wyposażonych w system zamykania od zewnątrz, bez klamki od wewnątrz; oraz 2) zabezpieczonej przed uszkodzeniem instalacji monitoringu umożliwiającej stały nadzór nad osobą, której zachowanie stwarza poważne zagrożenie dla ich zdrowia lub życia albo zdrowia lub życia innych osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki.

Instalacja monitoringu, o jakiej jest mowa w rozporządzeniu (w nawiązaniu do treści art. 42[3] ust. 1 i ust.5 u.w.t.p.a.), jest zatem celowościowo tylko i wyłącznie nastawiona na nadzór nad osobami, których zachowanie stwarza poważne zagrożenie dla ich zdrowia lub życia albo zdrowia lub życia innych osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki. W ten sposób prawodawca *de facto* i *de iure* zdefiniował zapewnienie bezpieczeństwa osobom umieszczonym w pomieszczeniach izby lub placówki przy pomocy monitoringu. W tym miejscu narzuca się następująca konstatacja. Autorka w żadnym wypadku nie jest zwolenniczką szerokiego podmiotowo korzystania z monitoringu, który jest uzasadniony tylko dla zachowania określonych wartości, przy poszanowaniu godności człowieka z zachowaniem podstawy prawnej – jednak w treści art. 42[3] u.w.t.p.a. jest mowa o środkach obserwacyjnych zapewniających bezpieczeństwo osób bez kwantyfikowania, że chodzi tylko i wyłącznie o bezpieczeństwo osób, których zachowanie stwarza poważne zagrożenie dla ich zdrowia lub życia albo zdrowia lub życia innych osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki (tak jak to ma miejsce w rozporządzeniu). Zatem prawodawca zawęził w swoim rozporządzeniu ustawowe podmiotowe przesłanki monitoringu.

W przypadku omawianej teraz regulacji ww. rozporządzenia mając na uwadze treść art. 42 ust.12 u.w.t.p.a. w zw. z art. 42[3] ust. 1 i ust.5 i w zw. z § 6 ww. rozporządzenia, należy przyjąć iż w sytuacji, w której treść art. 42 ust.12-ust.15 u.w.t.p.a. dotyczy regulacji monitoringu w odniesieniu do osób znajdujących się w izolacji, treść § 6 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2014 r. dotyczy monitoringu osób, których zachowanie stwarza poważne zagrożenie dla ich zdrowia lub życia albo zdrowia lub życia innych osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki – jednak z wyłączeniem tych osób, które zostały poddane izolacji w specjalnych pomieszczeniach służących temu środkowi przymusu bezpośredniego. Kwestia monitoringu osób objętych izolacją jest samodzielnie uregulowana w art. 42 u.w.t.p.a.

Z powyższego wynika, że w izbie wytrzeźwień lub placówce w grupie pomieszczeń przeznaczonych dla osób, których zachowanie stwarza poważne zagrożenie dla ich zdrowia lub życia albo zdrowia lub życia innych osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki, funkcjonalnie wyodrębnia się pomieszczenia, w których takie osoby będą izolowane i takie, w których bez izolacji przebywają osoby, których zachowanie stwarza poważne zagrożenie dla ich zdrowia lub życia albo zdrowia lub życia innych osób przyjętych do izby wytrzeźwień, a wobec których nie zastosowano środka przymusu w postaci izolacji, tylko inny, o jakim jest mowa

w art. 42 u.w.t.p.a¹². I właśnie wobec osób przebywających w tych pomieszczeniach znajdują zastosowanie przepisy rozporządzenia w zakresie monitoringu.

Z powyższego wynika także, że instalacja monitoringu w świetle rozporządzenia nie znajduje zastosowania w pomieszczeniach dla mężczyzn, kobiet oraz osób do lat 18; którzy nie są kwalifikowani jako osoby, których zachowanie stwarza poważne zagrożenie dla ich zdrowia lub życia albo zdrowia lub życia innych osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki. Z systemowej wykładni prawa wynika także, że pomieszczenia izby wytrzeźwień lub placówki udostępnione osobom doprowadzonym lub przyjętym są wyposażone w urządzenia dla osób niepełnosprawnych ruchowo.

Warto także zauważyć, że ustawodawca i odpowiednio prawodawca rozporządzeniowy dopuszcza monitorowanie jedynie osób umieszczonych w izbie lub placówce w pomieszczeniach, o których była mowa powyżej (służące izolowaniu lub przeznaczone dla osób, których zachowanie stwarza poważne zagrożenie dla ich zdrowia lub życia albo zdrowia lub życia innych osób przyjętych do izby wytrzeźwień lub placówki). Zatem ewentualne rozszerzenie podmiotowe i przedmiotowe monitoringu w innych pomieszczeniach izby lub placówki może mieć miejsce jak w przypadku pozostałych podmiotów publicznych oraz podmiotów prywatnych realizujących zadania publiczne, które w celu wykonywania swoich zadań chcą korzystać z monitoringu wizyjnego. Te podmioty powinny się opierać się na przepisach dopuszczających albo nakazujących taką formę wykonywania ich zadań. W tym przypadku prawną podstawę instalacji kamer w pomieszczeniach izby wytrzeźwień lub placówki innych niż do tej pory była mowa (pomieszczenia wspólne, w których przebywa także personel i/lub osoby trzecie i osoby przyjmowane lub przyjęte do izby lub placówki) potencjalnie stanowiąc będą: art. 6 ust. 1 lit. c) Ogólnego rozporządzenia o ochronie danych¹³ lub art. 6 ust. 1 lit. e) Ogólnego rozporządzenia o ochronie danych¹⁴. Skierowanie się jednak w stronę tych podstaw prawnych w przypadku organizacji wykonywania zadań w izbie wytrzeźwień lub placówce z uwzględnieniem monitoringu tym bardziej stawia pod znakiem zapytania celowość regulacji monitoringu w normach rozporządzenia jak wyżej na

¹² Obecnie w systemie strasburskim podkreśla się istnienie obowiązków polegających na podejmowaniu przez władze publiczne działań ochronnych w kontekście niebezpieczeństwa dla życia, które może być wywołane przez sam podmiot prawa do życia. Np. samobójstwo osoby uwięzionej umieszczonej w izolacji, co może być w pewnej analogii do osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień i co do której zastosowano środek przymusu w postaci izolacji. Zob. W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2021, s. 136.

¹³ Przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (tylko kiedy przepis prawa jasno wskazuje na obowiązek).

¹⁴ Przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi – jeżeli brak obowiązku (tj. uprawnienie) lub w ogóle brak przepisu prawa.

podstawie art. 42 [3] u.w.t.p.a. Ustawodawca powinien wprowadzić rozwiązanie systemowe i zupełne, wspomagając się rozporządzeniem wykonawczym do ustawy tylko kwestiach technicznych.

4. Podsumowanie

Oceniając treść rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2014 r. w zakresie rozwiązań normatywnych dotyczących monitoringu, należy stwierdzić, że treść zawarta w jego ust. 3-4 § 6 dotycząca zapisu obrazu, zasad przechowywania obrazu, dostępu do instalacji i obrazu i jego usuwania stanowi przekroczenie granicy właściwej dla materii rozporządzenia i obrazuje wkroczenie w materię ustawową, ponieważ dotyczy materialnych i formalnych granic monitoringu¹⁵. Przekroczenie granic materii ustawowej by nie nastąpiło, gdyby ustawodawca uregulował te kwestie samodzielnie w ustawie, a nadto gdyby prawidłowo ukształtował treść szczegółowego upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego obejmującego kwestie techniczne wykonania prawa¹⁶. Wynika stąd konieczność zmiany kwestionowanej regulacji.

Literatura

- Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2021.
Góralczyk W.J., *Podstawy prawa*, Warszawa 2023.
Leszczyński J., *O charakterze dyrektyw wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3.
Niżnik-Dobosz I., Koszowski M., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022.

¹⁵ Por. art. 42 ust. 14 i ust. 15 u.w.t.p.a. Por. W. j. Góralczyk, 2.2. Ustawa [w:] *Podstawy prawa*, Warszawa 2023.

¹⁶ Przykład prawidłowego zastosowania techniki legislacyjnej stanowi rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 września 2022 r. w sprawie zapisów z monitoringu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach leczniczych dysponujących warunkami wzmoczonego lub maksymalnego zabezpieczenia, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich Dz.U.2022.2038 - wydane na podstawie art. 121 ust. 18 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. poz. 1700). W tym przypadku rozporządzenie jest wykonawcze do ustawy w kwestiach technicznych.

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

Rozwój 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 akt 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 wniosek 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 autouzupelnianiu 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 diskutowane 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 jurysdykcji 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 miałyby 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=nytcare-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 niedozownym – 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 tematом powinni jednak poświęcić uwagę ludzie nauki w tym twórcy systemów sztucznej inteligencji. Rola prawników jest tu ograniczona by nie rzecz 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. Żychowski, 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 wpływ 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 sądowniczoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016.
- Kielkowski T., *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
- Kmieciak Z. [w:] Kmieciak 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., Świtła 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.

Lucyna Staniszevska*

Uniwersytet Adama Mickiewicza

ORCID: 0000-0003-3457-0901

lucyna.staniszevska@amu.edu.pl

Postępujący proces elektronizacji administracji publicznej na przykładzie Szwajcarii

Słowa kluczowe: e-usługa, e-administracja, zautomatyzowana decyzja, e-zarządzenie w administracji

Streszczenie. Podczas gdy w Niemczech wprowadzono już pierwsze zautomatyzowane decyzje podatkowe, w Szwajcarii konfederacja i władze kantonalne zmagają się z usunięciem barier prawnych dla pełnego modelu e-administracji i rozwojem dokumentów cyfrowych, aby aktywnie wspierać transformację cyfrową, a także promować e-administrację. Problemem jest duże rozproszenie norm prawnych, brak skoordynowanego systemu prawnego w poszczególnych kantonach oraz rozbieżności legislacyjne. Szwajcaria koncentruje się na dostępie do usług publicznych i otwartych danych. Mniej uwagi poświęca się jednak cyfryzacji procedur administracyjnych. W Szwajcarii nie ma ogólnych przepisów porównywalnych z prawem niemieckim, dotyczących w pełni zautomatyzowanych decyzji administracyjnych. Bardzo dobrze rozwija się natomiast elektroniczne planowanie przestrzenne. W Szwajcarii jednak, w przeciwieństwie do Polski, obywatele od lat ufają administracji publicznej i wyrażają powszechną chęć korzystania z funkcji e-usług bez obaw o cyberbezpieczeństwo w administracji publicznej. Istnieje wysokie zaufanie administrowanych do wprowadzania cyfryzacji w administrowaniu.

The progressive process of e-government by the example of Switzerland

Keywords: e-service, e-administration, automated decision, e-government

Summary. While the first automated tax decisions have already been introduced in Germany, in Switzerland the confederation and cantonal authorities are struggling to remove legal barriers to a full e-government model and reduce written form requirements to actively support digital transformation as well as promote e-government. The problem is the large dispersion of legal norms, the lack of a coordinated legal system in individual cantons and legislative discrepancies. Switzerland focuses on access to public services and open data. However, less attention is paid to the digitization of administrative procedures. In Switzerland, there is no general regulation comparable to German law for fully automated administrative decisions. However, electronic spatial planning is developing

* Artykuł powstał po odbyciu stażu naukowego w Institut Suisse de droit comparé (ISDC) z siedzibą w Lozannie w 2023 r.

very well. In Switzerland, however, unlike in Poland, citizens have been trusting public administration for years and express a common willingness to use the functions of E-services without worrying about the technical security of public administration bodies. There is high confidence in the state's ability to run a digital government.

Wstęp

Współczesne dynamicznie rozwijające się cywilizacje wymagają, aby wiele dziedzin życia uległo częściowej bądź nawet całkowitej digitalizacji. Dzieje się tak chociażby w zakresie transakcji finansowych, komunikacji społecznej poprzez media społecznościowe czy platformy komunikacyjne rozpowszechnione głównie ze względu na rozwój pandemii COVID-19. Cyfryzacja jako zjawisko wpływa niemal na wszystkie aspekty naszego życia. To zjawisko oddziałuje silnie także na administrację publiczną, tak w Polsce, jak i w Szwajcarii. Cyfryzacja procesów administrowania w administracji publicznej pozwala zwiększać szybkość i jakość świadczonych usług, zaspokajając potrzeby społeczne. Wpisuje się także w cele konstytucji federalnej, która w art. 91 c ust. 5 wskazuje na potrzebę zapewnienia sprawności realizacji zadań publicznych¹.

Komisja Europejska publikuje informacyjnie zestawienie dotyczące poziomu cyfryzacji w administracji publicznej w stosunku do poszczególnych krajów co do kwestii związanych z cyfrową administracją publiczną i interoperacyjnością w Europie. Te corocznie aktualizowane dane dostarczają informacji na temat postępów w transformacji cyfrowej administracji publicznej w Europie. Opierają się one na podstawowych danych Eurostatu dla każdego kraju oraz niektórych konkretnych wskaźnikach zaczerpniętych z testu porównawczego e-government, dotyczącego transformacji cyfrowej w danym kraju². Analizując raport Komisji Europejskiej z 2022 r. odnoszący się do Szwajcarii, można dostrzec, że cyfryzacja w tym kraju jest procesem ciągłym. Podobnie jak w innych państwach europejskich, początkowo wprowadzano podstawowe transgraniczne usługi publiczne dostępne dla obywateli i przedsiębiorstw, następnie rozwinięto technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) w administracji poprzez tworzenie strategii e-administracji. Dzięki stabilnemu systemowi politycznemu i sprawdzonemu wysokiemu potencjałowi innowacyjnemu to właśnie Szwajcaria jest w bardzo dobrej pozycji wśród krajów Unii Europejskiej, aby wprowadzić udany i najkorzystniejszy dla jednostek model cyfrowej administracji, przyjaznej obywatelom, otwartej i nowoczesnej, sprawdzającej się w niemal każdym obszarze działania administracji publicznej.

¹ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; BV), tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, s. 28.

² <https://joinup.ec-europa-eu/collection/nifo-nationalinteroperability-framework-observatory/digital-publicadministration-factsheets> [dostęp: 29.06.2023].

Poszczególne kantony 23 września 2021 r. zawarły ramową umowę publiczno-prawną dotyczącą cyfrowych usług publicznych³. Celem Digital Public Services Switzerland (DPSS) jest zapewnienie skuteczności usług cyfrowych, sterowanie i koordynacja cyfryzacji federalnej, kantonowej i gminnej. Umowa ramowa nie ingeruje w obowiązki rządu federalnego, kantonów i gmin. Rząd federalny i kantony utworzyły organizację „Cyfrowa administracja Szwajcarii”, która promuje cyfrową transformację administracji w Szwajcarii i przejmuje zadania e-administracji. Biuro Cyfrowych Usług Publicznych w Szwajcarii obsługuje Cyfrowe Usługi Publiczne. Szwajcarski sektor publiczny i administracja na poziomie Konfederacji, kantonów i gmin podejmuje współpracę z partnerami akademickimi, w ścisłej współpracy z publicznymi instytucjami badawczo-rozwojowymi, aby zapewnić najnowocześniejszą wiedzę specjalistyczną w zakresie analizy danych. Rząd federalny i kantony współfinansują rozwój e-administracji. Rozwój elektroniczacji w administracji, a także i sztucznej inteligencji powoduje konieczność dostosowania prawa administracyjnego do nowych potrzeb i przemian społecznych. Potrzeba zmian dotyczy tak regulacji prawa administracyjnego procesowego z jednej strony, jak i prawa materialnego z drugiej strony. Oczywiście to w prawie administracyjnym procesowym jako pierwszym, tak w Polsce, jak i w Szwajcarii, uregulowano normy związane z elektroniczną administracją, która wpływa na procedury administracyjne, zwłaszcza dotyczy to elektronicznych doręczeń. Instytucja doręczeń podlega ścisłej cyfryzacji, umożliwiając i na wiele sposobów ułatwiając cyfrową komunikację między administracją publiczną a obywatelem – stroną postępowania administracyjnego. Rozporządzenie z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie transmisji elektronicznej w ramach postępowania administracyjnego reguluje sposoby komunikacji elektronicznej pomiędzy stroną a federalnym organem administracyjnym (organem) w ramach procedur, do których ma zastosowanie VwVG⁴.

W każdym kraju, od czego nie jest wolna także Szwajcaria, chociaż jej nakłady finansowe na administrację cyfrową są znacząco wyższe aniżeli Polski⁵, mogą wystąpić istotne zagrożenia związane z wdrażaniem cyfryzacji w administrowaniu,

³ Umowa ramowa prawa publicznego o administracji cyfrowej w Szwajcarii przyjęta przez Radę Federalną 24 września 2021 r., publ. 2021-4081 BBL 2021 3030 BBL 2021, https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/application/files/7516/4192/0979/Oeffentlich_rechtliche_Rahmenvereinbarung_ueber_die_Digitale_Verwaltung_Schweiz.pdf. [dostęp: 29.11.2023].

⁴ Rozporządzenie o transmisji elektronicznej w ramach postępowania administracyjnego [Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (VeÜ-VwV) z 18 czerwca 2010 r., stan na 1 czerwca 2022 r. (VeÜ-VwV, SR 172.021.2)].

⁵ Zgodnie z umową finansową (Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Finanzierung von Projekten der Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz» für die Jahre 2024-2027 vom 30. August 2023) Alokacja środków na lata 2024-2027 wynosi w maksymalnej wysokości 116 mln CHF. Ta maksymalna kwota jest pokrywana w następujący sposób: a. udział Konfederacji w finansowaniu początkowym: 77 333 333 CHF; b. udział finansowania kantonowego: 38 666 667 CHF.

a mianowicie problemy ochrony prywatności obywateli, jak i ich danych osobowych. Istotną kwestią jest, jak wyważyć innowacyjność z koniecznością ochrony danych osobowych oraz jak administracja ma wzbudzać zaufanie do sztucznej inteligencji. Są to podstawowe wyzwania zarówno w Szwajcarii, jak i w Polsce. Cyfryzacja za pomocą wykorzystania i łączenia baz danych przyczynia się do uproszczenia regulacji także materialnoprawnych. Przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego wskazują, że cyfryzacja administracji w Szwajcarii jest wciąż w fazie rozwojowej i wymaga ciągłego udoskonalania regulacji proceduralnych i materialnoprawnych⁶.

Współcześnie, gdy zarówno komunikacja wewnątrz administracji, jak i z obywatelami może odbywać się elektronicznie, coraz częściej pojawiają się pytania o (częściową) automatyzację procesów administrowania, czyli nie tylko samych form działania, ale dochodzenia do rozstrzygnięć czy podejmowania aktów stanowienia prawa⁷.

Pierwszym krokiem w Szwajcarii, podobnie jak i w Polsce, jest rozwijanie zakresu usług, które są stale dostępne online dla obywateli i całego społeczeństwa, czego przykładem mogą być wszelkie usługi administracji transportowej, budowlanej, usługi związane z rejestracją zdarzeń stanu cywilnego, usługi prawa administracyjnego osobowego⁸. Cyfryzacja przyczynia się również do osiągnięcia szwajcarskich celów klimatycznych i środowiskowych na rzecz zrównoważonego rozwoju Agendy Narodów Zjednoczonych 2030.

Cyfryzacja szwajcarskiej administracji ułatwiła wprawdzie obywatelom dostęp do organów administracji i interakcję z nią w sposób szybki i odformalizowany, to jednak rzeczywistość nadal charakteryzuje się koniecznością osobistej obecności i wypełniania papierowych formularzy nawet w administracyjnych postępowaniach uproszczonych. Jedną z przeszkód, jakie leżą u podstaw opóźnienia wprowadzenia w tym kraju pełnej elektroniczności, jest federalny podział źródeł prawa administracyjnego i brak kompatybilności regulacji w poszczególnych kantonach. Jednakże we wrześniu 2020 r. Rada Federalna przyjęła Strategię Cyfrowej Szwajcarii na dwa lata (2020-2022), a w roku 2023 na kolejne dwa⁹. Dokument ten określa wytyczne dla transformacji cyfrowej w Szwajcarii dla administracji federalnej, kantonowej oraz gmin. Strategia skupia się dostosowaniu federalnego IT do potrzeb biznesowych i wspierania działalności administracyjnej w transformacji cyfrowej. Zachodzi bowiem trudność w uzyskaniu kompatybilnych rozwiązań prawnych we wszystkich

⁶ A. Glaser, *Einflüsse der Digitalisierung auf das schweizerische Verwaltungsrecht*, „Schweizerische Juriste Zeitung” 2018, RSJ 8, s. 181-190.

⁷ A. Guckelberger, *E-Government und Verwaltungsverfahrenrecht*, [w:] *Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, Tagungsband*, H. Hill, V. Mehde (Hrsg.), Berlin 2022, s. 221.

⁸ W. Hoffmann-Riem, *Verhaltenssteuerung durch Algorithmen – Eine Herausforderung für das Recht*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2017, vol. 142, nr (1), s. 4.

⁹ <https://digital.swiss/de/> [dostęp: 30.06.2023].

jednostkach administracyjnych. Szwajcaria jest bowiem państwem federacyjnym, składającym się z 26 kantonów, 143 okręgów i 2222 gmin, które mają bardzo szeroką autonomię legislacyjną. Pomimo tego jednak w cyfryzacji upatrywać należy szansy na dalszy rozwój prawa administracyjnego, w którym prawodawcy federalni i kantonalni podejmują reformy prawa administracyjnego¹⁰.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono dynamikę wprowadzania cyfryzacji w administracji publicznej na przykładzie Szwajcarii.

1. Klasyczne ujęcie cyfryzacji w administracji publicznej

W ujęciu klasycznym elektroniczna administracja jawi się jako *e-government* w postaci wykorzystania elektronicznych platform do komunikacji organu i strony postępowania czy też stosowania elektronicznych doręczeń. Są one stosunkowo powszechne na szczeblu rządu federalnego, jak również w większości kantonów i gmin technologie komunikacyjne. Według *soft law* strategii cyfryzacji e-administracja oznacza „wspieranie relacji, procesów i udział polityczny między agencjami rządowymi oraz między agencjami rządowymi a ludnością, podmiotami gospodarczymi i instytucjami poprzez dostarczanie informacji i możliwości interakcji przy użyciu elektronicznych technologii informacyjnych i komunikacyjnych¹¹.

O cyfryzacji traktuje Rozporządzenie z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie transformacji cyfrowej i informatyki¹² wydane z upoważnienia zawartego w art. 2 ustawy rządowej o organizacji administracyjnej z dnia 21 marca 1997 r.¹³ Zgodnie z rozporządzeniem w każdej aktywności administracji wdrażać należy zasadę *digital first* polegającą na tym, że rozwiązania cyfrowe są zawsze traktowane priorytetowo wobec rozwiązań tradycyjnych.

Elektroniczna w Szwajcarii zdominowała doręczenia, a jedynie w niewielkim stopniu samą jurysdykcję administracyjną¹⁴. Na skutek reformy e-doręczeń elektronicznie można składać podania, odwołania i inne środki prawne. Organ komunikuje się ze stroną za pomocą platform cyfrowych.

Wspomniane rozporządzenie cyfrowe w Szwajcarii ustanowiło jeden cyfrowy portal dostępu do informacji, procedur, usług wsparcia i rozwiązywania problemów. Jego celem jest: 1) przybliżyć administrację obywatelom i przedsiębiorstwom

¹⁰ R. Pitschas, *Das Informationsverwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung*, Die Verwaltung 2000, s. 34.

¹¹ <https://digital.swiss/de/> [dostęp: 30.06.2023].

¹² (Schweizer Recht, dalej jako: SR) 172.010.58.

¹³ SR 172.010.

¹⁴ M. Dumermuth, S. Eberle, *Das E-Justiz-Gesetz – ein Durchbruch im elektronischen Rechtsverkehr?*, „Jusletter IT” 18 maja 2011, Ri. 3; M. Martini, *Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung*, („Die Öffentliche Verwaltung”, dalej jako: DÖV) 2017, s. 443, 444.

korzystającym ze swoich praw na rynku wewnętrznym zgodnie ze wszystkimi przepisami i procedurami krajowymi chcących z niej korzystać (w tym ze swobodnego przepływu osób), 2) zapobiegać dyskryminacji oraz 3) poprawić funkcjonowanie rynku wewnętrznego w celu zapewnienia dostarczania informacji, procedur oraz usług pomocy i rozwiązywania problemów.

Konsekwencją elektroniczacji doręczeń jest także możliwość udostępniania akt administracyjnych w formie elektronicznej.

2. Otwarte dane publiczne jako wstęp do pełnej cyfryzacji

Cyfryzacja odgrywa istotną rolę z punktu widzenia prawa materialnego w realizacji zasady legalizmu i transparentności działania administracji publicznej, która poprzez ułatwienie dostępu do informacji urzędowych obowiązuje w Konfederacji i większości kantonów.

Szwajcaria wprowadziła także koncepcję Open Government Data (OGD), co sprzyja realizacji zasady jawności w administracji. Otwarty został w celu wdrożenia OGD portal rządowy [opendata.swiss](https://www.opendata.swiss), który jest centralnym portalem dla ogólnodostępnych danych władz szwajcarskich¹⁵.

Otwarte dane rządowe (OGD), znane również jako otwarte dane administracyjne, to wszystkie dane, które są tworzone, gromadzone lub gromadzone w trakcie wykonywania zadania administracji rządowej. O ile przepisy prawne nie stanowią inaczej, OGD jest przez administrację proaktywnie udostępniony do dalszego wykorzystania w dowolnym celu w otwartym formacie i zaopatrzone w odpowiednie warunki użytkowania, które są opracowane na podstawie istniejącej podstawy prawnej. Mogą być nadal używane bez ograniczeń.

OGD składa się z dużej liczby zbiorów danych z różnych dziedzin, takich jak energia, transport, ludność, edukacja, regiony, środowisko, wymiar sprawiedliwości i gospodarka. Swobodny dostęp do ustrukturyzowanych i nadających się do odczytu maszynowego danych administracyjnych oraz ich wykorzystanie umożliwia przejrzyste i skuteczne realizowanie usług przez administrację, które mogą być udostępniane ludności, gospodarce, sektorowi publicznemu i nauce. Użytkownicy danych mogą je dalej przetwarzać i np. pokazywać nowe połączenia za pomocą określonych reprezentacji. Usługi te są niezbędne do zapewnienia społeczeństwu niezbędnej bazy danych dla podejmowania decyzji politycznych. Ponadto na tej podstawie można promować innowacje gospodarcze i ułatwiać relacje między administracją, przedsiębiorstwem i społeczeństwem.

¹⁵ Open Government Data Schweiz, <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-schweiz-2008-2015/open-government-data-schweiz>, szwajcarski portal danych Open Government www.opendata.swiss [dostęp: 30.06.2023].

Wszystkie otwarte dane pochodzące od władz szwajcarskich są publikowane na portalu opendata.swiss. Dane pochodzą ze wszystkich obszarów administracji publicznej i dotyczą np. składek na ubezpieczenie zdrowotne, statystyki ludności, aktualnych danych pogodowych czy danych o komunikacji miejskiej. Portal ma na celu umożliwienie obywatelom korzystania z informacji dostępnych od państwa, z zapisywaniem wszystkich oficjalnych danych, które administracja udostępnia nieograniczonemu gronu użytkowników do bezpłatnego ponownego wykorzystania. Obecnie rząd federalny i kantony stopniowo udostępniają dane z niektórych obszarów administracji. Realizacja OGD ma miejsce na szczeblu federalnym, na przykład w obszarach statystyki i geodanych.

Strategia OGD jest wiążąca tylko dla jej władz, dla kantonów i gmin stanowi jedynie ramy orientacyjne.

3. Algorytmiczne wydawanie aktów administracyjnych

Większość krajów europejskich promuje wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w administracji poprzez tworzenie strategii e-administracji, które wykazują pewne podobieństwa. Począwszy od lat 90. XX w. koncentrowano się początkowo na możliwościach informacji, jakie daje Internet, ale także na komunikacji wewnątrz administracji i z podmiotami zewnętrznymi, jednakże obecnie coraz częściej pojawiają się pytania o (częściową) automatyzację czy wykorzystanie sztucznych środków Inteligencja (AI) ze strony administracji do wydawania aktów administracyjnych¹⁶. To wyraźnie pokazuje, że cyfryzacja administracji jest procesem ciągłym. Wydawanie decyzji administracyjnych z wykorzystaniem programowania algorytmicznego jest nadal zupełnie nieznaną w szwajcarskim prawie administracyjnym¹⁷. Z kolei w Niemczech istnieje możliwość wydawania decyzji z użyciem algorytmu od 2017 roku. Federalna ustawa o geoinformacji (*Geoinformationsgesetz*, GeolG) – SR 510.62. w art. 1 GeolG wskazuje, że czynność administracyjna może być wykonana całkowicie w drodze automatycznej, pod warunkiem, że jest to dozwolone przez prawo, a władza nie ma kompetencji dyskrecjonalnych. Oprócz orzeczenia elektronicznego, które charakteryzuje się urzeczywistnieniem w dokumencie elektronicznym, orzeczenie wydawane w pełni automatycznie charakteryzuje się tym, że proces decyzyjny jest w pełni zautomatyzowany za pomocą odpowiedniego oprogramowania. Decyzja administracyjna jest

¹⁶ M. Poetmans, *From Electronic Administration to Community Governance*, [w:] (red.), *E-Government and Network Policy in a European Comparison*, red. W.J. Schünemann, M. Kneuer, wyd. 2, Baden-Baden 2019, s. 167.

¹⁷ A. Guckelberger, *E-Government und Verwaltungsverfahrenrecht*, [w:] *Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, Tagungsband. Handbuch des Verwaltungsrechts*, H. Hill, V. Mehde (Hrsg.), Bd. 1, 2022, 28 Rn. 16.

zatem wydawana bez przetwarzania danych osobowych. Procedura polega więc na automatyzacji przetwarzania, ocenie i weryfikacji danych faktycznych, co zastępuje również kształtowanie woli przez pracownika organu. Takie wydanie aktu administracyjnego nie wymaga w zasadzie kontroli człowieka, wystarczy przetwarzanie ogromnych ilości danych (*big data*) na podstawie określonych kryteriów istotnych dla oceny sprawy wpisanych do systemu teleinformatycznego. Z tych powodów model stosowania prawa przez organ administracji uległ zmianie.

Przy stosowaniu automatycznych urządzeń do prowadzenia akt administracyjnych organ musi uwzględnić istotne dla danej sprawy informacje faktyczne, które nie zostałyby ustalone w trybie automatycznym, a następnie będą zaciągnięte do systemu celem wydania zautomatyzowanej decyzji. W pełni zautomatyzowane wydawanie aktów administracyjnych ma obecnie jedynie praktyczne znaczenie w procedurze podatkowej¹⁸. Wydaje się warta rozważenia aplikacja automatyczna w procedurach pozwolenia na budowę. Udzielanie zamówień publicznych również mogłoby się okazać odpowiednie do zautomatyzowania. W każdym razie automatyzacja wymaga dużej liczby jednolitych procedur w administrowaniu. Cyfryzacja oferuje również nowe materialne podejście do korzystania z rzeczy publicznych i świadczenia usług publicznych, inteligentne systemy wspierają administrację w wypełnianiu jej zadań.

Zautomatyzowane decyzje indywidualne są to decyzje podejmowane w pełni automatycznie bez interwencji człowieka. 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)¹⁹ wskazuje w preambule, że prawa związane z całkowicie zautomatyzowanym podejmowaniem decyzji w indywidualnych sprawach, w tym z profilowaniem, konieczne stało się ustanowienie zharmonizowanych przepisów dotyczących wprowadzania do obrotu, oddawania do użytku i wykorzystywania systemów AI. Powinno to ułatwiać skuteczne wdrażanie i umożliwiać korzystanie z systemów przez osoby, których dane dotyczą, z praw i innych środków ochrony prawnej zagwarantowanych na podstawie prawa Unii dotyczącego ochrony danych osobowych i innych praw podstawowych.

¹⁸ N. Braun Binder, *Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes und Bekanntgabe über Behördenportale Aufsatz von Braun Binder*, DÖV 2016, s. 892, H.P. Bull, *Akt administracyjny „wydany całkowicie automatycznie” – O kształtowaniu warunków i jedności prawnej w „e-administracji”*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2019, s. 409.

¹⁹ Dz.U. UE L 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj> (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV) [dostęp: 12.09.2024].

Systemy sztucznej inteligencji muszą być opracowywane i stosowane od samego początku z myślą o ochronie danych osobowych. Zarówno szwajcarskie organy administracji, jak i przedsiębiorcy stosują rozporządzenie o sztucznej inteligencji (AI Act). Ze względu na swój eksterytorialny efekt rozporządzenie AI dotyka także podmiotów gospodarczych z siedzibą poza Szwajcarią.

Eksploatowanie narzędzi analityki danych, czyli procedur statystycznych wykorzystujących systemy komputerowe do wyodrębniania informacji z zebranych danych można uzyskać za pomocą algorytmów, które są niekiedy zdolne do podejmowania decyzji w kontekście działań administracyjnych zwłaszcza poprzez ich wspieranie na wiele sposobów. Analizy cyfrowe można wykorzystać do ustalania priorytetów spraw, które należy rozstrzygnąć zgodnie z ustaloną pilnością, obliczania przewidywanego nakładu pracy na przetwarzanie, ulepszania informacji dostępnych na potrzeby podejmowania konkretnych decyzji wdrożeniowych lub przeprowadzania kontroli wiarygodności poprzez ocenę różnych źródeł danych. Ponadto oczekuje się, że systemy AI mogą nie tylko wspierać proces odkrywania faktów prawnych poprzez generowanie wiedzy, ale także umożliwiać prawną ocenę poszczególnych przypadków bez ingerencji człowieka. W Niemczech art. 35a ustawy o postępowaniu administracyjnym (VwVfG) stworzył podstawę do wydania w pełni zautomatyzowanego aktu administracyjnego pod warunkiem, że istnieje odpowiednia podstawa prawna i że organ nie dysponuje żadnymi uprawnieniami ani zakresem oceny. Również w Szwajcarii ustawodawca podejmuje pierwsze kroki w celu wprowadzenia odpowiednich podstaw prawnych. Istotne jest określenie, jakie wymagania normatywne do projektowania zautomatyzowanych procedur administracyjnych są konieczne. Koncentrując się na podstawowych prawach proceduralnych zagwarantowanych konstytucyjnie w Szwajcarii, tj. zgodnie z art. 29 BV, które obejmują podstawowy wymóg uczciwości i minimalne wymagania dotyczące projektowania procedur, wskazać trzeba na konieczność zachowania w modelu zautomatyzowanego orzekania ogólnej gwarancji proceduralnych (art. 29 ust. 1 BV) i prawa do bycia wysłuchanym (art. 29 W paragrafie 2 BV określono wymagania dotyczące projektowania zautomatyzowanych procedur administracyjnych). Automatyzację należy postrzegać także w kontekście etapu postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne pierwszej instancji ma na celu ustalenie „stosunku prawnego” między organem a jednostką w sposób wiążący. Odbywa się to poprzez formę wydania decyzji. Postępowania administracyjne są czasami rozumiane jako procesy informacyjne i decyzyjne, w których nie tylko rozwiązania prawne się znajdują lub są ustalane na podstawie logicznych wniosków, ale „wiązące decyzje są podejmowane poprzez przetwarzanie informacji”. Struktury i przebieg tego procesu informacyjno-decyzyjnego mają istotny wpływ na możliwość ich zautomatyzowania. Postęp technologiczny umożliwia obecnie całkowite lub

częściowe odesłanie w działalności administracji do systemów sztucznych, które mogą przybierać bardzo różne formy technologiczne. Przykładowo analizy danych cyfrowych wspomagają decyzję o wszczęciu postępowania lub służą do prowadzenia postępowania wyjaśniającego, mogą być także pomocą w podjęciu decyzji. Sztuczna inteligencja w przyszłości doprowadzi do wydajnej i wysokiej jakości działalności administracyjnej. Zautomatyzowane procedury administracyjne muszą być zintegrowane z systemem prawnym²⁰.

4. Przeszkody prawne w cyfryzacji

Największą przeszkodą jest brak ustawodawstwa nawet w obszarze klasycznej *e-government*, co uniemożliwia efektywne wykorzystanie komunikacji elektronicznej między obywatelami a administracją publiczną. Wiele kantonów nadal nie zapewnia elektronicznego dostępu do akt w postępowaniach administracyjnych, nie pozwala na składanie pism lub doręczanie korespondencji od organów administracji drogą elektroniczną. Jednak zgodnie z przekonującymi orzeczeniami sądów federalnych konieczna jest specyficzna regulacja prawna dla ruchu elektronicznego w kontekście postępowań sądowych i administracyjnych, w rezultacie czego pisemna skarga podpisana elektronicznie uznanym podpisem SuisseID i złożona w formacie PDF na uznanej platformie dostawczej IncaMail Poczty Szwajcarskiej do władz kantonalnych jest nieważna. Kantonalne władze administracyjne nie podlegają żadnemu federalnemu obowiązkowi przyjmowania zgłoszeń drogą elektroniczną. Jeżeli ustawodawca kantonalny odstąpił od wprowadzenia regulacji o elektronicznym obrocie prawnym z administracją, to należy przyjąć, że istnieje luka prawna, której nie da się naprawić sądowym dalszym dopracowaniem prawa. Wdrożenie e-administracji okazuje się więc hamulcem cyfryzacji administracji. Także prawodawstwo unijne nie wywiera wpływu na Szwajcarię, bowiem jako kraj neutralny nie jest obowiązana do wdrożenia dyrektyw unijnych. Warto zwrócić uwagę, że Unia dotąd wydała wiele aktów prawnych, które dotyczą cyfryzacji administracji. Zgodnie z art. 6 dyrektywy usługowej 2006/123/WE²¹ państwa członkowskie muszą zapewnić usługodawcom możliwość załatwienia pewnych procedur i formalności za pośrednictwem pojedynczych punktów kontaktowych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 procedury muszą być możliwe do przeprowadzenia bez żadnych problemów na odległość za pośrednictwem osoby kontaktowej lub właściwych organów.

²⁰ R. Verder, *Verfahrensgrundrechtliche Anforderungen an automatisierte Verwaltungsverfahren*, [w:] M. Simmler, *Smart Criminal Justice: Der Einsatz von Algorithmen in der Polizeiarbeit und Strafrechtspflege*, Basel: Helbing Lichtenhahn 2021, s. 237-261.

²¹ Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 1.

Dyrektywa 2014/24/UE²² i rozporządzenie wykonawcze 2019/1780/UE²³ regulują wprowadzenie elektronicznych formularzy do publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych, a Dyrektywa 2014/55/UE²⁴ związana z fakturowaniem elektronicznym jest pakietem cyfryzacji zamówień publicznych. Dyrektywa 2016/2102/UE umożliwiła swobodny dostęp do stron internetowych i aplikacji mobilnych. Rozporządzenie w sprawie jednolitego portalu cyfrowego 2018/1724/UE²⁵ zobowiązuje Komisję i państwa członkowskie do utworzenia jednego portalu usług cyfrowych. Do końca 2023 r. użytkownicy muszą mieć dostęp online do informacji o usługach i obszarach wymienionych tam oraz w załącznikach z państw członkowskich. Przepis art. 14 tego rozporządzenia przewiduje wprowadzenie technicznego systemu transgranicznej automatycznej wymiany dowodów oraz stosowanie zasady jednorazowości. Regulacje unijne stanowią impuls do zmian w państwach członkowskich, które często z uwagi na liczne problemy wewnętrzne do realizacji zadania polegającego na rozwoju cyfryzacji pochodziłyby w ostatniej kolejności. Chociaż UE jest bardzo aktywna w dziedzinie cyfryzacji usług publicznych, co zapewnia pewne standaryzacje, to z uwagi na brak ogólnych podstaw kompetencyjnych do cyfryzacji administracji na poziomie unijnym, często wykorzystuje instrumenty *soft law*, mające niewiążący charakter, takie jak zalecenia, plany czy programy, aby mimo wszystko osiągnąć zamierzone efekty w porozumieniu z państwami członkowskimi.

Już w 2005 r. Szwajcarski Federalny Sąd Najwyższy orzekł, że wprowadzenie komunikacji elektronicznej z organami sądowymi i administracyjnymi wymaga szczególnej regulacji prawnej w zakresie wymogów komunikacji elektronicznej oraz zapobiegania nadużyciom. Natomiast pierwsze przepisy dotyczące e-administracji zostały już w tym czasie zawarte w federalnej ustawie o postępowaniu administracyjnym (VwVG²⁶). Zgodnie z dzisiejszym art. 21a pisma do organów można składać drogą elektroniczną (ust. 1), które muszą być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez stronę lub jej pełnomocnika. Obecnie na szczeblu federalnym i kantonalnym obowiązują różne regulacje prawne dotyczące administracji cyfrowej, co, podobnie jak w Niemczech, utrudnia ujednoczenie sytuacji prawnej.

W rządzie federalnym i w kantonach zasada otwarcia komunikacji między administracją a jednostką jest stosowana w różnym stopniu. Istnieje ogólnie duża rozbieżność w odniesieniu do różnych dziedzin prawa, w związku z czym kompleksowa

²² Urz. UE L 94 z 28.3.2014, s. 243.

²³ Urz. UE L 272 z 25.10.2019, s. 7.

²⁴ Urz. UE L 133 z 6.5.2014, s. 1.

²⁵ Urz. UE L 295 z 21.11.2018, s. 1.

²⁶ Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Juli 2022) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19680294/202101010000/172.021.pdf> [dostęp: 30.06.2023].

cyfryzacja kontaktu obywatela z administracją nigdzie nie występuje. Procedura pozwolenia na budowę, zmiana miejsca zamieszkania czy rejestracja urodzenia mogą być prowadzone elektronicznie w dość powszechny sposób, ale na przykład procedura naturalizacyjna pozostaje wyłącznie pisemna.

Zarówno federalny podział źródeł prawnych prawa administracyjnego, jak i dekry lokalne utrudniają rezygnację z papierowego załatwiania spraw. Prawodawcy co do zasady akceptują ruch cyfrowy z administracją, jednak nie istnieje nadrzędna kompetencja przepisów federalnych w odniesieniu do prawa administracyjnego kantonów. Konieczna byłaby nowelizacja konstytucji federalnej dla zsynchronizowania rozwoju cyfryzacji w poszczególnych kantonach dla większego uwzględnienia zdigitalizowanych czynności administracyjnych. Chociaż ustawodawca federalny oraz prawodawca w wielu kantonach stworzył podstawę prawną dla e-administracji w prawie postępowania administracyjnego, istnieje wiele ustaw specjalnych nakazujących papierową korespondencję i komunikację z organem.

Pomimo usilnych starań politycznych zmierzających do cyfryzacji administracji i rozbudowanego ustawodawstwa na poziomie federalnym nie udało się jeszcze ustanowić ogólnokrajowych procedur administracyjnych cyfrowych. Największą przeszkodą w tym jest niemożliwa do opanowania liczba wymogów dotyczących formy pisemnej i osobistego załatwiania spraw.

Należy dążyć do nadrzędnej regulacji w ogólnym rozporządzeniu procesowym. W doktrynie wskazuje się, że w ten sposób cyfryzacja mogłaby pośrednio przyczynić się do ożywienia idei kodyfikacji, co jest pożądane z punktu widzenia jasności prawa²⁷.

Należy zwrócić uwagę, że nie tylko doręczenia, lecz i czynności w postaci oceny stanu faktycznego czy prawnego, a nawet subsumpcji można wykonać przy wykorzystaniu cyfrowych możliwości z pewnymi modyfikacjami. Poszczególne kantony wprowadziły procedury uproszczone postępowań administracyjnych prowadzonych na formularzach elektronicznych. Ogromnym wyznawaniem jest jednak w pełni automatyczne wydawanie decyzji czy aktów generalnych albo inteligentne zarządzanie publiczne. Możliwość w pełni zautomatyzowanego wydawania aktów administracyjnych powoduje rzeczywistą zmianę paradygmatu w stosunku do konwencjonalnego wykorzystania technologii informatycznych w procedurach administracyjnych. Wiąże się to z kilkoma kwestiami, które wymagają głębszej analizy prawnej. Przy wykonywaniu czynności administracyjnych w sposób automatyczny już wątpliwe jest, czy jest to rzeczywiście administrowanie ze wszystkimi wynikającymi z niego konsekwencjami prawnymi, takimi jak przestrzeganie praw procesowych, możliwość stosowania zasady *res iudicata* i zaskarżalności takich ak-

²⁷ A. Guckelberger, *Deutschlands E-Government-Performance im Vergleich zu Österreich und der Schweiz*, DÖV 2023, nr 8, s. 320.

tów. Rodzi się pytanie w kwestii zaufania do piastuna organu. Na tle rozwoju historycznego można przyjąć, że decyzję merytoryczną zawsze podejmuje człowiek, ale przypisanie działania maszynie nie jest koncepcyjnie wykluczone. Prowadzenie postępowań cyfrowych nie może wynikać wyłącznie z interpretacji sądów bez podstaw normatywnych. Byłoby to również sprzeczne z orzecznictwem Federalnego Sądu Najwyższego, zgodnie z którym sama elektroniczna postępowania wymaga wyraźnej podstawy prawnej. Problematiczne jest to, w jaki sposób prawa procesowe zapisane w art. 29 ust. 1 i 2 BV, w szczególności udzielanie prawa do czynnego udziału i uzasadnienie decyzji administracyjnej powinny być zagwarantowane w przypadku wydania decyzji automatycznej.

Cyfryzacja procesu decyzyjnego napotyka na znaczne przeszkody także wówczas gdy tylko administracja posiada kompetencje dyskrecyjne, które ustawodawca celowo przyznał. Dzieje się tak na przykład wtedy, gdy przepis ustawy dopuszcza swobodę uznania, wykładnię pojęć nieostrych czy niedookreślonych. Istnieje więc teza, że dyskrecyjność zaprzecza stosowaniu automatyzacji w wydawaniu decyzji administracyjnych. Ponadto zautomatyzowane podejmowanie decyzji w szwajcarskim prawie administracyjnym jest niedopuszczalne w każdym przypadku, gdy decyzja ma zostać podjęta przez organ kolegialny lub zgromadzenie (Gemeindeversammlung Landsgemeinde) lub w drodze głosowania. Porównywalne problemy pojawiają się w przypadku automatyzacji procesu decyzyjnego, gdy administracja jest zobowiązana do wyważenia interesów publicznego i prywatnego.

Szczególnie ważna jest ochrona danych osobowych w automatycznym wydawaniu decyzji administracyjnych (art. 22 ust. 3 RODO²⁸). Norma wskazuje, że osoba, której dane dotyczą, ma prawo do tego, by nie podlegać decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i wywołuje wobec tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa. Czas pokaże, czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zahamuje cyfryzację administracji poprzez ścisłą wykładnię przepisów RODO. Pojawiają się kolejne pytania dotyczące potencjalnej odpowiedzialności państwa za akty cyfrowe: w Szwajcarii pytanie o odpowiedzialność pojawiło się na tle błędnych danych w portalu OGD, który jest prowadzony przez podmiot publiczny.

Z drugiej strony prawo administracyjne zawiera elementy, które cyfryzacja by wzmocniła, takie jak np. realizacja zasady równości wobec prawa czy proporcjonalności. Zgodnie z art. 29 ust. 1 BV²⁹ każda osoba w postępowaniu administracyjnym ma prawo do równego i sprawiedliwego traktowania oraz do oceny w rozsądnym

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

²⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV).

terminie. Cyfryzacja obrotu prawnego prowadzi do przyspieszenia procesów, dzięki czemu zwiększa się szansa wydania decyzji w rozsądnym terminie. Przyspieszenie postępowania jest związane ze zautomatyzowanym wydawaniem orzeczeń.

Prawo do sprawiedliwego i równego traktowania, gwarantowane zasadą równości wobec prawa (art. 8 ust. 1 BV), jest również wzmacniane poprzez stosowanie algorytmów, np. przy wydawaniu wielu podobnych rozporządzeń lub przy zezwoleniu na korzystanie z rzeczy publicznych. Łączenie dużych ilości danych zmniejsza ryzyko, że „równi nie będą traktowani równo zgodnie z ich równością, a nierówni nie będą traktowani nierówno zgodnie ze swoją nierównością, czyli nastąpi naruszenie zasady równości”.

Cyfryzacja leży w interesie sprawiedliwego postępowania, w szczególności opartego na konkretnych przypadkach. Pełna automatyzacja wydawania orzeczeń w wielu podobnych okolicznościach pozwala na koncentrację zasobów ludzkich na skomplikowanych sprawach, dlatego można mówić o „humanizacji proceduralnej przez automatyzację”. Pracownicy urzędów mogą wykorzystywać swoją siłę roboczą do działań motywacyjnych. Można by uzyskać znaczną oszczędność czasu i przeznaczyć go do bardziej zróżnicowanych i wymagających działań. Ponadto automatyzacja promuje neutralność i obiektywizm procedur administracyjnych, ponieważ od samego początku nie może być żadnych podstaw do odmowy: nie jest możliwe, aby maszyny wykazywały osobisty interes, były spokrewnione z członkami rodziny lub w inny sposób stronnicze. To z kolei może mieć pozytywny wpływ na skłonność do przyjmowania władzy, obejmowania urzędów i jednocześnie wzmacniać akceptację decyzji administracyjnych.

Zakończenie

Badanie przeprowadzone przez społeczność Innovate Switzerland Community, zrealizowane przez think tank WIRE przy wsparciu AI Center w ETH Zurich i Microsoft Switzerland, podkreśla ogromny potencjał sztucznej inteligencji dla wzrostu gospodarczego Szwajcarii. Sztuczna inteligencja wpływa nie tylko na gospodarkę, ale także na środowisko. Z jednej strony firmy spodziewają się większego zużycia energii ze względu na zwiększone wykorzystanie technologii AI, a z drugiej strony sztuczna inteligencja może pomóc w optymalizacji zużycia zasobów i spowolnieniu zmian klimatycznych. Aby w dalszej perspektywie wykorzystać potencjał sztucznej inteligencji, niezbędne jest jednak ukierunkowanie na rozwój umiejętności, co doskonale rozumie Szwajcaria, stawiając na rozwój nauki – nie tylko informatyzacji ale także nauk społecznych, w tym etyki, tak ważnej przy szerokim zastosowaniu sztucznej inteligencji.

Cyfryzacja, mimo istotnych ryzyk, które za sobą niesie, może stanowić wartość dodaną i prowadzić do dalszego rozwoju prawa administracyjnego, co jest widocznym procesem w całej UE. Tendencja do cyfryzacji może stać się dla ustawodawców federalnych i kantonalnych okazją do podjęcia poważnej reformy prawa administracyjnego w postaci kodyfikacji materialnego prawa administracyjnego.

Literatura

- Braun Binder N., *Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes und Bekanntgabe über Behördenportale Aufsatz von Braun Binder*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2016.
- Carabias-Hütter V., Musiolik J., Lobsiger-Kägi E., Vögeli P., Kohler A., Yildirim O., *Supporting the Transformation Process to Smart Sustainable Cities in Switzerland: Implementation Guidelines and Promising Practices*, Bern 2000.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2000.
- Dumermuth M., Eberle S., *Das E-Justiz-Gesetz – ein Durchbruch im elektronischen Rechtsverkehr?*, „Jusletter IT” z 18 maja 2011 r.
- Duygan M., Fischer M., Pärli R., Ingol K., *Where do Smart Cities grow? The spatial and socio-economic configurations of smart city development*, „Sustainable Cities and Society” 2022, Vol. 77.
- Glaser A., *Einflüsse der Digitalisierung auf das schweizerische Verwaltungsrecht*, „Schweizerische Juriste Zeitung” 2018, RSJ 8.
- Guckelberger A., *Deutschlands E-Government-Performance im Vergleich zu Österreich und der Schweiz*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2023, nr 8.
- Guckelberger A., *E-Government und Verwaltungsverfahrenrecht*, [w:] *Herausforderungen für das Verwaltungsrecht*, H. Hill, V. Mehde (Hrsg.), Berlin 2022.
- Hoffmann-Riem W., *Verhaltenssteuerung durch Algorithmen – Eine Herausforderung für das Recht*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2017, nr 142(1).
- Martini M., *Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2017, nr 11.
- Pitschas R., *Das Informationsverwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung*, Die Verwaltung 2000.
- Poetmans M., *From Electronic Administration to Community Governance*, [w:] *E-Government and Network Policy in a European Comparison*, red. W.J. Schünemann, M. Kneuer, wyd. 2, Baden-Baden 2019.
- Bull P.H., *Akt administracyjny „wydany całkowicie automatycznie” – O kształtowaniu warunków i jedności prawnej w „e-administracji”*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2019.
- Verder R., *Verfahrensgrundrechtliche Anforderungen an automatisierte Verwaltungsverfahren*, [in:] M. Simmler, *Smart Criminal Justice: Der Einsatz von Algorithmen in der Polizeiarbeit und Strafrechtspflege*, Basel: Helbing Lichtenhahn 2021.

Juliusz Szewczyk

Uniwersytet Medyczny w Poznaniu

ORCID: 0000-0003-2314-072X

juliusz.szewczyk@ump.edu.pl

Wybrane problemy związane z elektroniczną dokumentacją medyczną (EDM)

Słowa kluczowe: elektroniczna dokumentacja medyczna, system ochrony zdrowia, nowoczesne państwo, jakość systemu ochrony zdrowia

Streszczenie. Artykuł poświęcony jest wybranym problemom związanym z elektroniczną dokumentacją medyczną. W tym celu analizuje podstawy prawne wprowadzenia do polskiego systemu prawa definicji legalnej elektronicznej dokumentacji medycznej, a także różnice pomiędzy elektroniczną dokumentacją medyczną a dokumentacją medyczną prowadzoną w postaci elektronicznej. Ponadto przybliża pierwotne i aktualne brzmienie pojęcia elektroniczna dokumentacja medyczna. Na łamach artykułu, w ograniczonym zakresie przedstawiono także wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli dotyczące elektronicznej dokumentacji medycznej w przypadku ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. Zaprezentowano także przykłady kilku wątpliwości pojawiających się w obszarze stosowania elektronicznej dokumentacji medycznej i dokumentacji medycznej prowadzonej w postaci elektronicznej. Na koniec sformułowane zostały wnioski dotyczące usprawnienia wykorzystania elektronicznej dokumentacji medycznej.

Selected Issues Related to Electronic Medical Records (EMR)

Keywords: Electronic medical records, health care system, modern state, quality of health care system

Summary. The article examines issues related to electronic medical records (EMR), particularly the differences between medical records in electronic form and EMR, and the legal and technical regulations concerning these matters. It discusses the development of the EMR definition in Polish law, highlighting the role of the P1 System in its functioning and the obligations of medical entities regarding the maintenance of electronic records. The article emphasizes the benefits of EMR, such as increased efficiency and accessibility of medical data, and identifies technical and organizational challenges that hinder its full implementation. The conclusions include recommendations for better use of IT tools in healthcare and eliminating hybrid documentation practices, which lead to data inconsistency.

Wprowadzenie

Dokumentacja medyczna stanowi źródło informacji na temat stanu zdrowia pacjenta oraz udzielonych mu świadczeniach zdrowotnych, a jej podstawową rolą jest

wspieranie procesu diagnostyczno-terapeutycznego¹. Choć przez dziesięciolecia była ona prowadzona w formie papierowej, to po wejściu w życie § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (Dz.U. 2010 nr 252 poz. 1697 z późn. zm.) podmioty udzielające świadczenia zdrowotne zyskały możliwość prowadzenia jej także w postaci elektronicznej. Ostatecznie, w związku z wejściem w życie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (Dz.U. 2020 poz. 666) (dalej także jako r.r.d.m.2020), podmioty wykonujące działalność leczniczą od dnia 1 stycznia 2021 r. mają obowiązek prowadzić dokumentację medyczną w postaci elektronicznej.

Dokumentacja medyczna prowadzona w postaci elektronicznej a elektroniczna dokumentacja medyczna

Podmioty wykonujące działalność leczniczą w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. 2023 poz. 991), czyli podmioty lecznicze i osoby wykonujące zawód lekarza, w tym lekarza dentysty, pielęgniarki, położnej i fizjoterapeuty w formie praktyki zawodowej, w związku z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. 2022 poz. 1876 z późn. zm.), mają obowiązek prowadzić, przechowywać i udostępniać dokumentację medyczną, w tym elektroniczną dokumentację medyczną².

Minister Zdrowia w § 72 r.r.d.m.2020 ustanowił terminy, po upływie których podmioty wykonujące działalność leczniczą winny prowadzić dokumentację medyczną w postaci elektronicznej. Z § 72 ust. 1 r.r.d.m.2020 wynika ogólny termin (31 grudnia 2020 r.), po upływie którego podmioty te co do zasady mają obowiązek prowadzić dokumentację medyczną w postaci elektronicznej. Pierwszy wyjątek od tej reguły dotyczyły książeczek zdrowia dziecka wydanych przed dniem 31 grudnia

¹ Tak R. Staszewski, S. Cofta, A. Ruszczak, *3. Rola dokumentacji medycznej*, [w:] *Prowadzenie dokumentacji medycznej*, red. M. Śliwka, M. Urbaniak, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369449402/15?keyword=Dokumentacja%20medyczna&tochHit=1&cm=SREST> [dostęp: 13.06.2023].

² Por. W. Preiss, *2.8.10. Obowiązek prowadzenia dokumentacji medycznej*, [w:] *System Prawa Medycznego*, t. 1: *Pojęcie, źródła i zakres prawa medycznego*, red. R. Kubiak, L. Kubicki, E. Zielińska, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369436766/388103/kubiak-rafal-red-kubicki-leszek-red-zielinska-eleonora-red-system-prawa-medycznego-tom-i-pojecie...?cm=URELATIONS> [dostęp: 13.06.2023], a także M. Urbaniak, *Rozdział XIV. Prawne aspekty elektronicznej dokumentacji medycznej*, [w:] *Prowadzenie dokumentacji medycznej*, red. M. Śliwka, M. Urbaniak, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369449402/85?keyword=Dokumentacja%20medyczna&tochHit=1&cm=SREST> [dostęp: 13.06.2023].

2020 r., które zachowały ważność również po tym terminie. Drugi wyjątek od reguły wynikającej z § 72 ust. 1 r.r.d.m.2020 dotyczy dysponentów zespołów ratownictwa medycznego, w tym lotniczych zespołów ratownictwa medycznego, które mogły prowadzić dokumentację medyczną w postaci papierowej lub elektronicznej do dnia 31 grudnia 2021 r.

Należy zauważyć istotną różnicę pomiędzy dokumentacją medyczną prowadzoną w formie elektronicznej a elektroniczną dokumentacją medyczną (dalej także jako EDM)³. Ta pierwsza wiąże się z możliwością archiwizacji z wykorzystaniem sprzętu elektronicznego. Do dokumentacji medycznej prowadzonej w postaci elektronicznej należy stosować przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1304 z późn. zm.) (dalej także jako r.r.d.m.2022). Z kolei EDM opiera się na cyfrowym ekosystemie usług medycznych, którym jest System P1⁴. System ten umożliwia gromadzenie i przesyłanie danych między podmiotem leczniczym a platformą Systemu Informacji Medycznej (SIM) i Internetowym Kontem Pacjenta (IKP). Tworzenie EDM wymaga stosowania reguł Polskiej Implementacji Krajowej HL7 CDA (HL7), stanowiącej formalny zbiór zasad prowadzenia i przechowywania elektronicznej dokumentacji medycznej. Na ich gruncie wyróżnia się dwie grupy typów dokumentów, którymi są:

- eRecepta, realizacja eRecepty, eSkierowanie i eZlecenie, które są przetwarzane w Systemie P1 oraz
- Karta informacyjna leczenia szpitalnego, Karta odmowy izby przyjęć, Informacja dla lekarza kierującego/POZ, Konsultacja lekarska, Sprawozdanie z badania laboratoryjnego, Opis badania diagnostycznego, Karta indywidualnej opieki pielęgniarskiej (w tym: Karta wywiadu pielęgniarskiego, Karta oceny stanu pacjenta, Karta wypisu ze wskazówkami dla pacjenta, Raport pielęgniarski), Wpis do karty uodpornienia oraz Protokół operacyjny, które nie są przetwarzane w Systemie P1, a jedynie w nim indeksowane celem wyszukiwania na potrzeby ogólnopolskiej wymiany.

³ J. Szewczyk, 3. *Podstawy prawne implementacji EDM do polskiego systemu ochrony zdrowia*, [w:] *Prowadzenie dokumentacji medycznej*, red. M. Śliwka, M. Urbaniak, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369449402/91?keyword=Dokumentacja%20medyczna&toHit=1&cm=SREST> ([dostęp: 13.06.2023]).

⁴ System P1 powstał w ramach projektu „Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania zasobów cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (P1)”. Projekt był realizowany dwufazowo: w latach 2007–2015 Faza 1, która obejmowała zaprojektowanie oraz wytworzenie produktów (podsystemów). Jej koszt wyniósł 485.698.271,42 zł. Faza 2 (lata 2016–2022) obejmowała wytworzenie pozostałych produktów (podsystemów administracyjnych i szyny usług), ich integrację z produktami Fazy 1 oraz wdrożenie. Kwota wydatkowana w ramach fazy 2 wyniosła 291.588.893,09 zł.

Podstawową funkcją Systemu P1 jest gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie zasobów cyfrowych o zdarzeniach medycznych pacjentów oraz indeksów elektronicznej dokumentacji medycznej (EDM). System ten obejmuje zasięgiem wszystkie podmioty medyczne, niezależnie od źródła finansowania udzielanych w nich świadczeń. Z danych opublikowanych na stronie internetowej Centrum e-Zdrowia wynika, że System e-zdrowie (P1) to jeden z ważniejszych projektów teleinformatycznych, który stanowi rdzeń ekosystemu e-zdrowia w Polsce (z IKP korzysta 17 mln użytkowników⁵). W związku z funkcjonowaniem Systemu P1 zostało wystawionych 1,6 mld e-recept oraz 135 mln e-skierowań.

Definicja elektronicznej dokumentacji medycznej

Pojęcie elektronicznej dokumentacji medycznej zostało wprowadzone do polskiego systemu prawa ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz.U. 2011 nr 113 poz. 657) (dalej także jako u.s.i.o.z.2011). W treści uzasadnienia do projektu ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia⁶ odwoływano się m.in. do planu eEurope 2005 Information Society for All przyjętego na szczycie w Sewilli, który zobowiązał kraje członkowskie m.in. do rozwinięcia usług elektronicznych e-health, a także Planu Działań dla Europejskiego e-Health na lata 2004-2010, o którym mowa w komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2004 r. pt. „E-health – making healthcare better for European citizens: An action plan for a European e-Health Area”⁷, w którym kraje członkowskie zobowiązano m.in. do promocji e-health w związku z większą mobilnością zawodową na terenie Unii Europejskiej oraz uruchomienia elektronicznych usług medycznych, takich jak telekonsultacje, e-recepty, e-skierowania, telemonitoring i teleopieka.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia, celem projektu było m.in.:

- 1) uporządkowanie istniejącego systemu zbierania, przetwarzania i wykorzystywania informacji w ochronie zdrowia,
- 2) optymalizacja nakładów finansowych ponoszonych na informatyzację sektora ochrony zdrowia i rozwój społeczeństwa informacyjnego w obszarze zdrowia względem uzyskiwanych efektów,

⁵ Dane ze strony internetowej Centrum e-Zdrowia, <https://cez.gov.pl/pl/nasze-produkty/e-zdrowie-p1> [dostęp: 1.06.2023].

⁶ Rządowy projekt ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia (druk sejmowy nr 3485, Sejm VI kadencji), <https://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/wgdruku/3485> [dostęp: 1.06.2023].

⁷ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2004 r. „E-health-making healthcare better for European citizens: An action plan for a European e-Health Area”, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0356:FIN:EN:PDF> [dostęp: 1.06.2023].

3) przywrócenie właściwych relacji pomiędzy wytwórcą danych, gestorami systemów informacyjnych zbierających dane a podmiotami wykorzystującymi i analizującymi informacje generowane w systemach informacyjnych.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 2 pkt 6 u.s.i.o.z.201 elektroniczna dokumentacja medyczna oznaczała:

- 1) dokument elektroniczny umożliwiający usługobiorcy uzyskanie świadczenia opieki zdrowotnej określonego rodzaju, w przypadku usługodawcy będącego świadczeniodawcą, o którym mowa w art. 5 pkt 41 lit. d ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.), apteką ogólnodostępną lub punktem aptecznym,
- 2) dokumentację medyczną, o której mowa w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417 i Nr 76, poz. 641, z 2010 r. Nr 96, poz. 620), wytworzoną w postaci elektronicznej, zawierającą dane o udzielonych, udzielanych i planowanych świadczeniach opieki zdrowotnej, w tym dokument elektroniczny umożliwiający usługobiorcy uzyskanie świadczenia opieki zdrowotnej określonego rodzaju, w przypadku usługodawcy innego niż wymieniony w lit. a.

Aktualnie problematyka elektronicznej dokumentacji medycznej jest uregulowana w dwóch aktach prawa. Pierwszym z nich jest ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1555 z późn. zm.) (dalej także u.s.i.o.z.2022), gdzie w art. 2 pkt 6 ustawodawca zamieścił definicję legalną pojęcia elektronicznej dokumentacji medycznej. Zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 6 u.s.i.o.z.2022 elektroniczna dokumentacja medyczna oznacza dokumenty wytworzone w postaci elektronicznej opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym albo z wykorzystaniem sposobu potwierdzania pochodzenia oraz integralności danych dostępnego w systemie teleinformatycznym udostępnionym bezpłatnie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych:

- a) recepty,
- b) określone w przepisach wydanych na podstawie art. 13a,
- c) skierowania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 59aa ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1285, z późn. zm.),
- d) zlecenia na zaopatrzenie i zlecenia naprawy, o których mowa w art. 38 ust. 4a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 463, 583 i 974),

- e) Karty Szczepień, o których mowa w art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2021 r. poz. 2069 i 2120 oraz z 2022 r. poz. 64, 655 i 974),
- f) wyniki badania histopatologicznego.

Drugim aktem prawnym, odnoszącym się do elektronicznej dokumentacji medycznej, jest wydane na podstawie art. 13a u.s.i.o.z.2022, rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie rodzajów elektronicznej dokumentacji medycznej (Dz.U. 2018 poz. 941 z późn. zm.) (dalej także jako r.e.d.m.2022). W § 1 tego rozporządzenia prawodawca zamieścił katalog rodzajów elektronicznej dokumentacji medycznej⁸. Zgodnie z jego brzmieniem elektroniczną dokumentację medyczną stanowią:

- 1) informacja o rozpoznaniu choroby, problemu zdrowotnego lub urazu, wynikach przeprowadzonych badań, przyczynie odmowy przyjęcia do szpitala, udzielonych świadczeniach zdrowotnych oraz ewentualnych zaleceniach – w przypadku odmowy przyjęcia pacjenta do szpitala, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2020 r. poz. 849);
- 2) informacja dla lekarza kierującego świadczeniobiorcę do poradni specjalistycznej lub leczenia szpitalnego o rozpoznaniu, sposobie leczenia, rokowaniu, ordynowanych lekach, środkach spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobach medycznych, w tym okresie ich stosowania i sposobie dawkowania oraz wyznaczonych wizytach kontrolnych, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, z późn. zm.);
- 3) karta informacyjna z leczenia szpitalnego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta;
- 4) wyniki badań laboratoryjnych wraz z opisem;
- 5) opis badań diagnostycznych, innych niż wskazane w pkt. 4;
- 6) karta profilaktycznego badania ucznia, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

⁸ Na marginesie należy zauważyć, że pomimo, iż formalnie prowadzenie dokumentacji w postaci elektronicznej było możliwe od 2010 r., to dopiero ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1524), do ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia wprowadzono art. 13a, który stanowi ustawowe upoważnienie do wydania przez Ministra właściwego do spraw zdrowia rozporządzenia w sprawie rodzajów elektronicznej dokumentacji medycznej.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli

Z raportu NIK pt. „Organizacja pracy i zakres obowiązków administracyjnych personelu medycznego w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej”⁹ wynika, że blisko jedną trzecią czasu porady lekarskiej zajmuje prowadzenie dokumentacji medycznej oraz wykonywanie czynności administracyjnych. Zastosowanie cyfryzacji oznacza znacznie niższą czasochłonność. Czas wystawiania skierowania papierowego na diagnostykę obrazową zajmuje średnio o 33% dłużej niż w wypadku e-skierowania, na badania laboratoryjne – o prawie 26%, a skierowania do szpitala – o prawie 41%.

Podmioty medyczne mając do dyspozycji systemy informatyczne o szerokich możliwościach, ostatecznie nie wykorzystywały ich należycie. Aż 59% skontrolowanych podmiotów nie zintegrowało swoich systemów z systemami do obsługi diagnostyki laboratoryjnej. W przypadku diagnostyki obrazowej problem dotyczył 82% podmiotów poddanych kontroli. W ponad 23% placówek ochrony zdrowia nie zapewniono właściwego przepływu danych pomiędzy poszczególnymi oddziałami, co skutkowało ograniczeniem sprawnego uzyskiwania danych medycznych koniecznych do podejmowania decyzji w ambulatoryjnym leczeniu pacjentów. Połowa podmiotów nie prowadziła elektronicznej rejestracji wizyty, a 41% z nich nie posiadało oprogramowania umożliwiającego wysyłanie pacjentom powiadomień nt. statusu wizyty poprzez SMS lub pocztę e-mail. W 23% skontrolowanych podmiotów nie wykorzystywano wszystkich zakupionych modułów i funkcjonalności systemu informatycznego, przez co praca personelu medycznego ambulatoriów nie została usprawniona.

W większości skontrolowanych podmiotów nie spełniono wszystkich wymagań lub warunków organizacyjno-technicznych do prowadzenia dokumentacji medycznej w postaci elektronicznej. Według NIK główną przyczyną były m.in. nieufność wobec narzędzi informatycznych, brak mobilnych urządzeń do ewidencji danych medycznych lub brak niezbędnych modułów w użytkowanych systemach informatycznych. Dokumentacja medyczna prowadzona była często w formie papierowej, co jest praktyką czasochłonną, utrudniającą dostęp do danych. Dokumentację prowadzono również hybrydowo (tj. na papierze i w formie elektronicznej) – co wiązało się jednak z ryzykiem niespójności i niejednorodności tych samych dokumentów wytworzonych w obydwu formach.

⁹ NIK o obciążeniach medyków pracami administracyjnymi, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/obciazenia-medykow-pracami-administracyjnymi.html> [dostęp: 1.06.2023].

Przykłady praktycznych problemów pojawiających się w obszarze elektronicznej dokumentacji medycznej

Prowadzenie EDM w praktyce generuje rozmaite wątpliwości po stronie podmiotów prowadzących działalność leczniczą. Problemy związane z prowadzeniem EDM dotyczą m.in. udostępniania EDM, dokonywania w niej wpisów oraz wprowadzania zmian w jej treści, a także prowadzenia EDM w przypadku awarii Systemu P1 lub w przypadku, gdy ze względu na siłę wyższą prowadzenie EDM jest niemożliwe.

W zakresie udostępniania ED praktyczne problemy mogą dotyczyć tego, czy wydruk EDM w postaci karty informacyjnej z leczenia szpitalnego należy potwierdzić za zgodność z oryginałem oraz czy taki wydruk powinien spełniać wymogi określone w HL7CDA? Zgodnie z art. 2 pkt 6 u.s.i.o.z.2022 w zw. z § 1 pkt 3 r.e.-d.m.2022, karta informacyjna z leczenia szpitalnego stanowi EDM. Pomimo że wydruk z EDM nie stanowi udostępnienia dokumentacji medycznej w rozumieniu § 70 ust. 2 r.r.d.m.2022, to z uwagi na wymóg popisania karty informacyjnej, wynikający z § 21 ust. 2 r.r.d.m.2022, należy przyjąć celowość trybu potwierdzenia za zgodność z oryginałem. Tym samym bezwzględnie należy zadbać o tożsamość treści wydruku z informacjami zewidencjonowanymi w EDM. Należy uznać, że w związku z tym, iż wydruk ma postać papierową, nie musi spełniać wymogów płynących z Polskiej Implementacji Krajowej HL7 CDA (HL7).

W zakresie wątpliwości dotyczących możliwości nanoszenia zmian w EDM należy sięgnąć do przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zdarzenia medycznego przetwarzanego w systemie informacji oraz sposobu i terminów przekazywania tych danych do Systemu Informacji Medycznej (Dz.U. 2023 poz. 738) (dalej także jako r.z.d.z.m.). Zgodnie z § 7 ust 1 r.z.d.z.m., usługodawcy przekazują dane do SIM w postaci elektronicznej. Usługodawca może dokonywać zmian danych przekazanych do SIM. Zatem gdy zachodzi potrzeba naniesienia zmiany w danych zewidencjonowanych w EDM, świadczeniodawca powinien dokonać takiej zmiany wpisu za pośrednictwem Systemu P1.

Podobne wątpliwości mogą pojawić się w zakresie zmian w EDM, które mogą zaistnieć już po wypisaniu pacjenta ze szpitala. Zamieszczenie wpisu w EDM po wypisaniu pacjenta ze szpitala nie w każdym przypadku będzie rozumiane jako korekta w rozumieniu § 14 ust. 2 r.r.d.m.2022, albowiem dopuszczalne jest np. uzupełnianie historii choroby o wynik badania onkologicznego. Z kolei dokonywanie korekt w EDM wymaga, by system teleinformatyczny, w myśl § 1 ust. 6 r.r.d.m.2022, zapewniał:

- 1) integralność treści dokumentacji i metadanych polegającą na zabezpieczeniu przed wprowadzaniem zmian, z wyjątkiem zmian wprowadzanych w ramach udokumentowanych procedur;
- 2) stały dostęp do dokumentacji dla osób uprawnionych oraz zabezpieczenie przed dostępem osób nieuprawnionych;
- 3) wymagalność identyfikacji osoby sporządzającej dokumentację oraz dokonującej wpisu lub innej zmiany i zakresu dokonanych zmian w dokumentacji lub metadanych;
- 4) informację o czasie sporządzenia dokumentacji oraz dokonania wpisu lub innej zmiany;
- 5) przyporządkowanie cech informacyjnych dla odpowiednich rodzajów dokumentacji, zgodnie z § 10 pkt 3 r.r.d.m.2022;
- 6) możliwość prowadzenia i udostępniania dokumentacji w formatach i standardach wydanych na podstawie art. 11 ust. 1a i 1b ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2021 r. poz. 666 i 1292 oraz z 2022 r. poz. 655, 830 i 974), a w przypadku ich braku – możliwość prowadzenia i udostępniania dokumentacji w standardach HL7 oraz DICOM lub innych standardach i formatach;
- 7) możliwość wydruku dokumentacji;
- 8) możliwość eksportu całości danych w standardach i formatach, o których mowa w pkt. 6, w sposób umożliwiający odtworzenie ich w innym systemie teleinformatycznym.

W związku z powyższym system teleinformatyczny winien umożliwiać identyfikację pierwotnej treści wpisu w EDM oraz treści po naniesieniu zmiany wraz z jej datą. Ponieważ wszystkie wpisy w EDM podlegają tym samym regulacjom, bez znaczenia jest to, czy wpis lub korekta ma miejsce w czasie hospitalizacji, czy po jej zakończeniu.

Prowadzenie EDM jest uzależnione zarówno od prawidłowego funkcjonowania systemów teleinformatycznych, jak i czynników zewnętrznych, takich jak np. wystąpienie siły wyższej skutkującej przerwą w dostawie energii elektrycznej. Należy zauważyć, że sama awaria Systemu P1 nie stoi na przeszkodzie do prowadzenia dokumentacji medycznej w postaci elektronicznej. Niemniej jednak, w takim przypadku uniemożliwione jest udostępnienie tej dokumentacji za pośrednictwem Systemu Informacji Medycznej (dalej także jako SIM), o którym mowa w art. 10 u.s.i.o.z.2022. Zgodnie z art. 11 ust. 5a u.s.i.o.z.2022 w przypadku awarii systemu usługodawca zamieszcza dane w SIM niezwłocznie po ustaniu awarii, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia usunięcia awarii. Natomiast w przypadku wystąpienia np. siły wyższej skutkującej przerwą w dostawie energii elektrycznej, przyjmuje się, że właściwym rozwiązaniem jest sporządzenie dokumentacji w po-

stacji papierowej, a po ustaniu siły wyższej i przywróceniu dostaw energii elektrycznej, wprowadzenie informacji do Systemu P1 za pośrednictwem SIM.

Wnioski

Prawidłowo prowadzona i wykorzystywana dokumentacja medyczna przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa zdrowotnego pacjenta oraz efektywnego wykorzystywania środków publicznych na finansowanie świadczeń zdrowotnych¹⁰. Mając na uwadze dane dotyczące udostępnione przez NIK, należy uznać, że EDM może usprawnić proces udzielania świadczeń zdrowotnych m.in. poprzez ograniczenie zakresu obowiązków administracyjnych personelu medycznego do niezbędnego minimum. Wykorzystanie EDM może zarówno przyspieszyć proces informatyzacji, jak i automatyzacji obiegu informacji w systemie ochrony zdrowia. Należy zauważyć, że dzięki EDM m.in. osoby korzystające z Internetowego Konta Pacjenta mają znacznie ułatwiony dostęp do dokumentacji medycznej, która ich dotyczy. Na gruncie działalności podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych należy postulować o możliwie najpełniejsze wykorzystanie narzędzi informatycznych, a także o wdrażanie właściwych rozwiązań wspierających pracę personelu medycznego. Dla prawidłowego funkcjonowania EDM istotne są także jednolite zasady prowadzenia dokumentacji medycznej w postaci elektronicznej, a także odejście od nadal spotykanej praktyki tworzenia tego samego dokumentu w postaci elektronicznej i papierowej.

Literatura

- Daniluk P., 3. *Znaczenie dokumentacji medycznej*, [w:] *Prowadzenie dokumentacji medycznej*, red. M. Śliwka, M. Urbaniak, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369449402/23?keyword=Dokumentacja%20medyczna&toHit=1&cm=SREST>.
- Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2004 r. „E-health – making healthcare better for European citizens: An action plan for a European e-Health Area”, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0356:FIN:EN:PDF>.
- NIK o obciążeniach medyków pracami administracyjnymi, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/obciazenia-medykow-pracami-administracyjnymi.html>.
- Preiss W., 2.8.10. Obowiązek prowadzenia dokumentacji medycznej, [w:] *System Prawa Medycznego*, t. 1: *Pojęcie, źródła i zakres prawa medycznego*, red. R. Kubiak, L. Kubicki, E. Zielińska, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369436766/388103/kubiak-rafal-red-kubicki-leszek-red-zielinska-eleonora-red-system-prawa-medycznego-tom-i-pojecie...?cm=URELATIONS>.
- Rządowy projekt ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia (druk sejmowy nr 3485, Sejm VI kadencji), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3485>.

¹⁰ P. Daniluk, 3. *Znaczenie dokumentacji medycznej*, [w:] *Prowadzenie dokumentacji medycznej*, red. M. Śliwka, M. Urbaniak, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369449402/23?keyword=Dokumentacja%20medyczna&toHit=1&cm=SREST> [dostęp: 13.06.2023].

- Staszewski R., Cofta S., Ruszczak A., 3. *Rola dokumentacji medycznej*, [w:] *Prowadzenie dokumentacji medycznej*, red. M. Śliwka, M. Urbaniak, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369449402/15?keyword=Dokumentacja%20medyczna&toHit=1&cm=SREST>.
- Strona internetowa Centrum e-Zdrowia, <https://cez.gov.pl/pl/nasze-produkty/e-zdrowie-p1>.
- Szewczyk J., 3. *Podstawy prawne implementacji EDM do polskiego systemu ochrony zdrowia*, [w:] *Prowadzenie dokumentacji medycznej*, red. M. Śliwka, M. Urbaniak, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369449402/91?keyword=Dokumentacja%20medyczna&toHit=1&cm=SREST>.
- Urbaniak M., Rozdział XIV Prawne aspekty elektronicznej dokumentacji medycznej, [w:] *Prowadzenie dokumentacji medycznej*, red. M. Śliwka, M. Urbaniak, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369449402/85?keyword=Dokumentacja%20medyczna&toHit=1&cm=SREST>.

Krzysztof Kaszubowski

Uniwersytet Gdański

ORCID: 0000-0002-3006-131X

krzysztof.kaszubowski@ug.edu.pl

O zagrożeniach procesowych związanych z automatyzacją czynności w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Słowa kluczowe: zasada pisemności, jurysdykcja administracyjna, pismo generowane automatycznie

Streszczenie. Automatyzacja rozumiana jako działanie z wykorzystaniem systemów operacyjnych (teleinformatycznych) bez udziału człowieka wkracza coraz silniej na wszystkie płaszczyzny jego życia. Dotyczy to także relacji, w jakich pozostaje on z państwem reprezentowanym przez organy administracji publicznej. W tej płaszczyźnie zakres regulacji ulega systematycznemu poszerzeniu. W początkowym okresie ustawodawca wprowadzał rozwiązania oparte na wykorzystaniu tzw. nowych technologii zarówno w sferze wewnętrznej administracji publicznej, jak i na płaszczyźnie komunikowania się ze stroną. Obecnie coraz częściej pojawiają się regulacje pozwalające na realizację czynności orzeczniczych wobec strony. Po incydentalnych rozwiązaniach przyjmowanych w przepisach materialnych zmiany pojawiły się także w Kodeksie postępowania administracyjnego. Jednak samo wprowadzenie możliwości stosowanie pism generowanych automatycznie (art. 14 § 1b k.p.a.) jest rozwiązaniem niewystarczającym. W opracowaniu poddano analizie zgodność dokonywania „automatycznych” czynności z pozostałymi przepisami k.p.a. oraz prawem Unii Europejskiej. W konkluzjach przedstawiono postulaty *de lege ferenda* umożliwiające – w ocenie Autora – usunięcie występujących niespójności, tak by uniknąć sytuacji, w której rozbieżna wykładnia przepisów będzie skutkowałą różnorodnym kształtowaniem pozycji adresatów rozstrzygnięć.

On the procedural risks of automation activities in general administrative proceedings

Keywords: principle of written form, administrative jurisdiction, automatically generated letters

Summary. Automation, understood as acting with the use of operating (ICT) systems without human intervention, is increasingly entering all areas of human life. This also applies to the relationship between an individual and the state represented by public administration bodies. The scope of regulation in this area is gradually broadening. In the initial period, the legislator introduced solutions based on the use of so-called new technologies both internally within the public administration and at the interface with the party. Currently, solutions for the implementation of adjudicatory actions against a party are becoming more and more widespread. After the occasional solutions adopted in the substantive legislation, developments to this effect have also appeared in the Code of Administrative Procedure. However, the mere introduction of the possibility to use automatically generated letters (Article 14 § 1b of the Code of Civil Procedure) is insufficient. The study analyses the compatibility of performing ‘automatic’ activities with other provisions of the Code of Civil Procedure and European

Union law. In the conclusion, *de lege ferenda* proposals are presented which, in the author's opinion, will make it possible to remove the existing inconsistencies so as to avoid a situation in which divergent interpretations of provisions will result in different positions of the addressees of decisions.

1. Wstęp

Nieustanny postęp technologiczny stawia pytania o możliwość przenoszenia nowoczesnych instrumentów służących załatwianiu spraw życia codziennego czy komunikowaniu się między ludźmi na płaszczyznę relacji państwo (organ administracji publicznej) – podmiot prawa. Jednym z najszybciej rozwijających się segmentów życia społecznego jest szeroko rozumiana automatyzacja czynności¹, w tym wykorzystywanie różnego rodzaju „maszyn” (systemów operacyjnych) w obrocie prawnym. Także na płaszczyźnie szeroko rozumianego postępowania administracyjnego² ustawodawca wprowadza tzw. nowe technologie, których głównym celem ma być przyspieszenie czy uproszczenie tego postępowania. Nowe rozwiązania powinny jednak być dostosowane do aktualnej siatki pojęciowej i uwzględniać poziom gwarancji procesowych, jaki wynika z obecnych rozwiązań normatywnych. W przypadku postępowania, które ma toczyć się z wykorzystaniem mechanizmów automatycznych, szczególnie istotną kwestię stanowi zachowanie wymogów w zakresie ochrony danych osobowych. Rozważenia wymaga, czy i na ile wprowadzone w przepisach procesowych regulacje odpowiadają standardom przewidzianym w przepisach prawa polskiego oraz prawa Unii Europejskiej³. Celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim ocena nowych rozwiązań w zakresie automatyzacji postępowania administracyjnego. Analizie poddane zostanie, na ile obecne rozwiązania „wpisują” się w obowiązujące regulacje i czy wykazują się odpowiednim poziomem „kompatybilności”. Podjęta zostanie także próba sformułowania postulatów pod adresem ustawodawcy dotyczących przyszłej regulacji i określenie wskazówek dotyczących zapewnienia akceptowalnego poziomu gwarancji procesowych w przyszłym „automatycznym” postępowaniu administracyjnym.

¹ W znaczeniu dokonywania czynności z wykorzystaniem systemów operacyjnych działających bez lub z minimalnym udziałem człowieka.

² W doktrynie przyjmuje się definicję postępowania administracyjnego *sensu largo* obejmującą poza postępowaniem jurysdykcyjnym również inne postępowania, w tym postępowanie egzekucyjne w administracji – przegląd stanowisk w tej kwestii – zob. A. Matan, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2017, t. 1, s. 179-237.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. U. UE.L. 2016.119.1 (dalej jako: RODO).

2. Regulacje dotyczące automatyzacji czynności organów administracji publicznej

Możliwość wykorzystywania systemu teleinformatycznego umożliwiającego wydawanie „automatycznych” rozstrzygnięć ma w systemie prawa polskiego stosunkowo długą tradycję⁴. Po raz pierwszy pojawiła się w przepisach prawa materialnego dotyczących waloryzacji emerytur i rent⁵. Rozwiązanie to dotyczyło samego „sporządzenia” decyzji, które utożsamiać należy z czynnością „wydania” decyzji⁶ i nie obejmowało swoim zakresem postępowania go poprzedzającego. Na mocy ustawy dostosowującej system prawa polskiego do wymogów związanych z RODO⁷ znowelizowano wiele ustaw, wprowadzając m.in. przepisy pozwalające na podejmowanie decyzji z wykorzystaniem zautomatyzowanego przetwarzania danych, w tym profilowania⁸, czy zautomatyzowanego podejmowania decyzji, w tym profilowania⁹. Upoważnienie takie oznacza, że rozstrzygnięcie w sprawie podejmowane jest przez człowieka (piastuna organu administracji publicznej lub upoważnionej przez niego osoby). W przypadku zautomatyzowanego podejmowania decyzji udział człowieka jest w zasadzie wykluczony. Rozstrzygnięcie przygotowuje i wydaje „maszyna” (system teleinformatyczny)¹⁰. W przywołanej ustawie ustawodawca pominął określenie jakichkolwiek dodatkowych środków ochrony adresata zautomatyzowanych

⁴ W sensie normatywnym istnieje bowiem już od 20 lutego 2013 r. – zob. ustawa z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 240).

⁵ Zgodnie z art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.) „Decyzje dotyczące waloryzacji emerytur i rent sporządzane z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego mogą zamiast podpisu zawierać nadruk imienia i nazwiska wraz ze stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do ich wydania”.

⁶ Zwrot „sporządzenie decyzji” odpowiada czynnościom podjęcia i wydania decyzji – por. E. Szewczyk, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002 r., z. 2, s. 71, 72, 80. Inaczej – jak się wydaje: G. Sibiga, *Wyłączenie zakazu automatycznego podejmowania decyzji w przepisach prawa polskiego w świetle wymagań ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO) – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 21(dodatek specjalny), s. 91.

⁷ Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. z 2019 r. poz. 730).

⁸ Art. 98d ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2277 ze zm.), art. 55a ust. 11 ustawy z dnia 6 września 2001 t. o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.).

⁹ Art. 47c ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.).

¹⁰ Por. G. Sibiga, *Wyłączenie zakazu automatycznego...*, s. 86–87.

rozstrzygnięć. Sytuacja prawna adresatów takich rozstrzygnięć mimo „specyficznego” trybu ich wydania była zatem taka sama jak adresatów rozstrzygnięć wydawanych w sposób „tradycyjny”. W tej samej ustawie dodano także przepisy pozwalające na wydawanie decyzji, opierając się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych, w tym profilowaniu, przyznając adresatowi tych rozstrzygnięć środki ochrony, o których mowa w RODO¹¹. Wprowadzanie w poszczególnych ustawach możliwości posłużenia się systemami umożliwiającymi zautomatyzowanie w większym lub mniejszym stopniu prowadzonych postępowań cechowało się dużą dozą przypadkowości i powtarzalności przyjętych rozwiązań. Można przyjąć, że nie towarzyszyła temu jakaś głębsza refleksja ustawodawcy, a same nowelizacje miały charakter „punktowy”.

Pierwszą ustawą procesową, w której przewidziano możliwość zastosowania pism generowanych automatycznie, była ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹². Na mocy art. 1 pkt 4 i pkt 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw¹³ wprowadzono możliwość automatycznego generowania upomnienia (art. 15 § 1b u.p.e.a.) oraz zawiadomienia o zagrożeniu ujawnieniem w Rejestrze Należności Publicznoprawnych (art. 18c § 1a w zw. z § 1 u.p.e.a.). W obu przypadkach wyraźnie wskazano, że pisma generowane automatycznie mogą nie zawierać podpisu osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela (art. 15 § 1b *in fine* u.p.e.a. i art. 18 § 1a *in fine* u.p.e.a.). Ustawodawca nie określił jednak tego w jaki sposób (przy wykorzystaniu jakiego systemu) można posługiwać się takimi pismami, jak mają być one doręczane oraz kiedy (w jakich przypadkach) istnieje taka możliwość. Ze względu na znikomy zakres nowelizacji (pisma generowane automatycznie mogły dotyczyć wyłącznie dwóch czynności) nie można przyjąć, że miała ona doniosłe znaczenie dla przebiegu postępowania i w istotny sposób zautomatyzowała postępowanie egzekucyjne¹⁴.

W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ regulacja prawna dotycząca stosowania pism generowanych automatycznie poja-

¹¹ W jednym przypadku dotyczyło to podmiotu z sektora publicznego – ZUS (zob. art. 41 ust. 1a ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 656), w drugim – podmiotu z sektora prywatnego (art. 105a ust. 1a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2324 ze zm.)

¹² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.; dalej jako: u.p.e.a.

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2070. Zmiana ta weszła w życie z dniem 30 lipca 2020 r.

¹⁴ Należy także podkreślić, że przy ustawie o doręczeniach elektronicznych ustawodawca nie znowelizował przywołanych przepisów i nie wskazał, że są one objęte wymogiem opatrzenia kwalifikowaną pieczęcią organu administracji publicznej. Z uwagi na brzmienie art. 14 § 1b k.p.a. przewidującego wymóg opatrzenia pism generowanych automatycznie kwalifikowaną pieczęcią organu administracji publicznej należy przyjąć, że obowiązek ten dotyczy również pism w postępowaniu egzekucyjnym w administracji z uwagi na treść art. 18 u.p.e.a.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775; dalej jako: k.p.a. lub kodeks.

wiła się od dnia 5 października 2021 r. Na mocy art. 61 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹⁶ zmieniono brzmienie art. 14 k.p.a., wprowadzając możliwość wykorzystania w ogólnym postępowaniu administracyjnym pism generowanych automatycznie. Zgodnie z dodanym art. 14 § 1b k.p.a. „Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się.”. Przywołany przepis jest jedynym w kodeksie, który odnosi się do możliwości wykorzystania w postępowaniu administracyjnym pism generowanych automatycznie¹⁷. Na podkreślenie zasługuje fakt, że został on umieszczony w katalogu zasad ogólnych i stanowi element konstytuujący zasadę pisemności postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na wyjaśnienie, czym jest „pismo generowane automatycznie”. W literaturze przedmiotu terminem tym określa się dokumenty w postaci elektronicznej, które powstały w następstwie przetworzenia danych pochodzących z publicznych rejestrów lub od wnioskodawcy przez system teleinformatyczny z pominięciem lub z minimalnym udziałem człowieka¹⁸.

3. Wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 14 § 1b k.p.a.

Z brzmienia art. 14 § 1b k.p.a. wynika, że jedynym wymogiem formalnym pism generowanych automatycznie jest opatrzenie ich kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej¹⁹. „Pismo” w rozumieniu kodeksu to forma oświadczenia woli (wiedzy) organu administracji publicznej kierowana do adresata pozostającego poza strukturą administracji publicznej²⁰. W art. 14 § 1a k.p.a. ta sama nazwa – „pismo” – powiązana jest znaczeniowo z ciągiem znaków utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. W teorii prawa podkreśla się, że „nie można nadawać identycznym sformułowaniom w ramach tego samego aktu prawnego różnego znaczenia, o ile z tego aktu nie wynikają wskazówki pozwalające na takie

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 285; dalej jako: u.d.e.

¹⁷ Można powiedzieć, że mamy do czynienia ze swoistą „wrzutką legislacyjną”. Automatyzacja postępowania pojawiła się tylko w tym przepisie i biorąc pod uwagę opublikowane projekty nowelizacji k.p.a., nic nie wskazuje na to, by ustawodawca w jakikolwiek sposób zamierzał rozwiązania takie poszerzać i doprecyzowywać.

¹⁸ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 61 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Lex/el. 2021 [dostęp: 28.06.2023].

¹⁹ Przywołany przepis przewiduje, że w przypadku pism generowanych automatycznie nie stosuje się przepisów o konieczności opatrzenia ich podpisem pracownika organu administracji publicznej.

²⁰ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2019, s. 144.

różne rozumienie tych samych sformułowań poszczególnym normom”²¹. Przyjęte w art. 14 § 1b k.p.a. rozwiązanie narusza zatem zasady prawidłowej legislacji.

Do pism jako formy oświadczenia woli (wiedzy) organu administracji publicznej zalicza się: wezwania (np. o uzupełnienie braków formalnych podania, do stawiennictwa osobistego, do przedstawienia przedmiotu oględzin), zawiadomienia, decyzje, postanowienia oraz wszelkie inne dokumenty istotne dla toku postępowania lub załatwienia sprawy, o których należy poinformować stronę²². Można przyjąć, że na płaszczyźnie komunikacji strona (czy szerzej: uczestnik postępowania) – organ administracji publicznej pisma w podanym wyżej znaczeniu stanowią procesowy „odpowiednik” podań, które kierowane są do organów administracji publicznej. Na tym tle pojawia się jednak kolejny problem. Wprowadzając możliwość „załatwienia sprawy” z wykorzystaniem pisma generowanego automatycznie i opatrzonego kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej, ustawodawca nie zmienił brzmienia art. 107 k.p.a. regulującego strukturę treści decyzji administracyjnej. Wątpliwości budzi, czy pismo opatrzone kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej spełnia warunki uznania za decyzję administracyjną. Przyjęcie, że ten „rodzaj” pisma nie może być – wobec braku zmiany treści art. 107 k.p.a. – uznany za decyzję administracyjną prowadzi do wniosku, że „załatwienie sprawy”, o jakim mowa w art. 14 § 1b k.p.a., dotyczy jedynie pism, którym nie można przypisać znamion rozstrzygnięcia²³.

W dodanym art. 14 § 1b k.p.a. ustawodawca posłużył się określeniem „sprawy mogą być załatwiane”. Z przywołanego przepisu, jak i całego art. 14 k.p.a., nie wynika jednak, o jakie „sprawy” chodzi. Wątpliwości budzi przede wszystkim, czy mowa jest w nim o „sprawach” w znaczeniu przyjmowanym w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., czy też w jakimś innym znaczeniu (szerszym). K.p.a. reguluje przede wszystkim postępowanie w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Skoro zatem art. 14 kodeksu reguluje zasadę pisemności postępowania administracyjnego, to należałoby przyjąć, że w przepisie tym chodzi o wykorzystanie pism generowanych automatycznie w ramach załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych rozstrzyganych w drodze decyzji lub w sposób milczący. Jednocześnie jednak w przepisach administracyjnego prawa materialnego znajdujemy przypadki „załatwiania” spraw w drodze czynności materialno-technicznych i generowaną automatycznie „informacją” dla

²¹ J. Wróblewski, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 401.

²² R. Kędziora, *Ogólne postępowanie...*, s. 144.

²³ Dotyczy to zarówno rozstrzygnięcia w znaczeniu nadania uprawnień i/lub obowiązków, jak i rozstrzygnięcia w znaczeniu procesowym, np. postanowienia o powołaniu biegłego w sprawie. Por. J. Dobkowski, *Decyzje administracyjne bez podpisu (de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 130.

wnioskodawcy o pozytywnym załatwieniu sprawy²⁴. Należy także zwrócić uwagę, że już na samym początku analizowanej regulacji pojawia się problem interpretacyjny dotyczący zakresu zastosowania art. 14 § 1b k.p.a. i tego, że ustawodawca nie uwzględnił rozwiązań wcześniej przewidzianych w przepisach szczególnych²⁵. Użyty w początkowej części przepisu zwrot „sprawy mogą być załatwiane” sugeruje fakultatywność możliwości wykorzystania pism generowanych automatycznie. Tym bardziej że we wcześniejszym przepisie (§1a) ustawodawca wyraził się kategorycznie („sprawy należy prowadzić i załatwiać”), nie pozostawiając już możliwości na jakikolwiek wybór w tym zakresie. Ponieważ adresatem art. 14 k.p.a. jest organ administracji publicznej, należy przyjąć, że wybór możliwości wykorzystania pism generowanych automatycznie pozostawiono właśnie jemu. Brak jakichkolwiek wskazówek w zakresie dyrektyw wyboru uzasadnia wnioski o całkowicie dowolnych kryteriach, jakie należy wziąć pod uwagę przy rozważaniu zastosowania pism „automatycznych”. Poza oczywistymi kryteriami, takimi jak: dysponowanie technicznymi możliwościami generowania pism czy udziałem w postępowaniu „z informatyzowanego” uczestnika²⁶, należy także mieć na uwadze, by tryb ten nie powodował ograniczeń w zakresie procesowych praw strony, tak dotyczących samego udziału w postępowaniu, jak i możliwości zaskarżania wydawanych rozstrzygnięć. Dopuszczenie fakultatywności wyboru trybu postępowania będzie prowadziło do sytuacji, w której te same rodzajowo sprawy przez niektóre organy administracji publicznej będą prowadzone i załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie, a przez inne organy – w sposób tradycyjny. Takie rozwiązanie należy ocenić negatywnie zarówno z punktu widzenia zasad postępowania (np. zasady równości – art. 8 § 1 k.p.a.), jak i przepisów związanych z ochroną danych osobowych²⁷.

²⁴ Zob. np.: świadczenia z programu 500+ (art. 13a ust. 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 810 ze zm.) czy świadczenia z programu „Dobry start” (§ 15 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2021 r., w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz.U. z 2021 r. poz. 1092 ze zm.).

²⁵ Trudno przecież zaakceptować, by art. 14 § 1b k.p.a. odnosił się do spraw załatwianych przez wydanie decyzji (w przypadku milczącego załatwienia sprawy pisma generowane automatycznie mogą pojawiać się jedynie w trakcie postępowania), a przepisy szczególne regulowały sprawy załatwiane z wykorzystaniem innych form działania administracji.

²⁶ Poza odpowiednim oprzyrządowaniem technicznym uczestnik ten powinien wykazać się umiejętnością jego obsługi, np. przez skierowanie do organu administracji publicznej wcześniejszej korespondencji drogą elektroniczną. Tym samym należałoby, co do zasady, wykluczyć możliwość automatycznego generowania zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Należy też zaznaczyć, że art. 39³ k.p.a. przewiduje możliwość doręczenia wydruku pisma wydanego w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, ale przyjęcie, że zasadą jest stosowanie pism generowanych automatycznie, a następnie doręczanie ich pisemnych wydruków, jest konstrukcją karłowatą.

²⁷ Zob. pkt 4.

Kolejną wątpliwością, jaką wywołuje treść art. 14 § 1b k.p.a., jest sposób, w jaki należy interpretować zwrot „załatwianie” spraw. Uwzględniając wykładnię systemową, należy podkreślić, że w art. 14 § 1a k.p.a. mowa jest o „prowadzeniu i załatwianiu spraw”. Brzmienie § 1a sugeruje, że zakres jego zastosowania jest szerszy, bo obejmuje również „prowadzenie” spraw. W nauce postępowania administracyjnego zwraca się uwagę, że „załatwianie” spraw obejmuje wszystkie czynności od wszczęcia postępowania do jego zakończenia przez wydanie decyzji²⁸. Powstaje zatem pytanie, czy art. 14 § 1b k.p.a. może stanowić samoistną podstawę do „załatwienia” sprawy w znaczeniu wydania decyzji kończącej postępowanie w formie pisma generowanego automatycznie? Skoro – jak była o tym mowa wcześniej – jest to co najmniej wątpliwe ze względu na konstrukcję treści decyzji, należy przyjąć, że będzie to możliwe jedynie w sytuacji gdy przepis szczególny będzie przewidywał możliwość wydania takiej decyzji.

Zestawienie zakresów art. 14 § 1a i § 1b k.p.a. z jednej strony wyklucza możliwość „prowadzenia spraw” w znaczeniu możliwości dokonywania poszczególnych czynności procesowych z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie. Z drugiej jednak strony szeroko rozumiana automatyzacja postępowania administracyjnego ma służyć jego uproszczeniu i przyspieszeniu. Należy też mieć na uwadze, że kodeks nie ogranicza możliwości wykorzystania pism generowanych automatycznie podmiotowo ani przedmiotowo. W ten sposób możliwe jest dokonywanie czynności procesowych przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie ze stroną lub innymi uczestnikami (np. przy wezwaniu o uzupełnienie braków formalnych podania czy przy wezwaniu świadka), a także z innymi organami administracji publicznej (np. przy zwróceniu się o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 k.p.a.). Pisma generowane automatycznie nie są zastrzeżone jedynie do czynności wielokrotnych (powtarzalnych), co oznacza, że możliwe jest wykorzystanie tego rodzaju pisma nawet przy czynności dokonywanej jednokrotnie.

Za nieuzasadnione ograniczenie zakresu zastosowania należy zatem uznać dopuszczalność jedynie wydania rozstrzygnięcia w formie pisma generowanego automatycznie²⁹. Oznacza to, że dokonując wykładni art. 14 § 1b k.p.a. w kontekście wszystkich przepisów kodeksu, należy przyjąć, iż aktualnie „załatwianie” spraw z wykorzystaniem pism „automatycznych” może dotyczyć jedynie poszczególnych czynności procesowych bądź etapów postępowania niebędących „załatwia-

²⁸ Por. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 94; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 126; A. Wróbel, *Komentarz do art. 14 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 186.

²⁹ Możliwość taka powinna być przewidziana wyraźnie w przepisach prawa – zob. np. art. 93 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powołany w przypisie 5.

niem” sprawy w znaczeniu wydania rozstrzygnięcia. Jedynie tytułem uzupełnienia należy dodać, że powyższych wątpliwości w odniesieniu do zakresu zastosowania pism generowanych automatycznie nie wyjaśnia uzasadnienie projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, w której zawarto omawianą nowelizację. W części uzasadniającej zmiany w k.p.a. projektodawcy wskazali, że pisma generowane automatycznie mogą służyć wydawaniu zaświadczeń³⁰. Wskazuje to na założenie wykorzystywania tego rodzaju pism również poza postępowaniem jurysdykcyjnym.

4. Automatyzacja a przepisy RODO

Zagadnienie automatyzacji procesów decyzyjnych pozostaje w ścisłym związku z kwestią ochrony danych osobowych strony postępowania. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest to jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień, którego rola systematycznie rośnie. Mamy bowiem do czynienia z jednej strony z niezwykle doniosłą kwestią ochrony danych osobowych, w tym danych wrażliwych, z drugiej strony – z przetwarzaniem tych danych przez podmiot odhumanizowany (maszynę). Aktualnie decyzje oparte na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych, w tym profilowaniu, są wykorzystywane przede wszystkim w sektorach finansowym, bankowych czy ochrony zdrowia³¹. Powodów takiej sytuacji należy upatrywać – jak się wydaje – przede wszystkim w tym, że w przeważającej części dotyczą one wielokrotnie powtarzalnych, typowych postępowań.

Podstawowym przepisem RODO regulującym prawa jednostki w sytuacji zautomatyzowanego przetwarzania danych jest art. 22. Jako zasadę przyjęto w nim prawo jednostki do nie podlegania decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu i wywołuje wobec tej jednostki skutki prawne lub w podobny sposób na nią wpływa (art. 22 ust. 1 RODO). Konstrukcja tego przepisu zbudowana jest od strony ochrony jednostki, ale w literaturze przedmiotu podkreśla się, że wynika z niego także zakaz podejmowania takich decyzji adresowany do administratora³². Jednostka³³, co do zasady, ma prawo wyboru w zakresie możliwości uzyskania decyzji opartej wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych. W przepisach RODO pojęcie „decyzji” dotyczy każdego obszaru działalności, w którym dokonywane jest przetwarzanie danych osobowych niezależnie od tego, czy podejmowane są one przez podmioty należące do sektora

³⁰ Druk sejmowy nr 239, Sejm IX kadencji.

³¹ M. Czerniawski, *Komentarz do art. 22 RODO*, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych*. Komentarz, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Lex/el. 2018 [dostęp: 28.06.2023].

³² G. Sibiga, *Wyłączenie zakazu automatycznego...*, s. 87 i powołana tam literatura.

³³ W postępowaniu administracyjnym będzie to osoba fizyczna, której przysługuje status strony.

prywatnego, czy publicznego³⁴. Odniesienie się do decyzji opartej „wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu” oznacza, że uprawnienie to ma odniesienie do sytuacji, w której automatyzacja dotyczy całego procesu podejmowania decyzji. Nie chodzi tu zatem o sytuację, w której poszczególne czynności procesowe czy etapy postępowania realizowane są w sposób automatyczny³⁵.

W art. 22 ust. 2 RODO wskazano sytuacje, w których prawo jednostki do niepodlegania decyzji opartej wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, nie ma zastosowania. Spośród trzech wymienionych dla postępowania administracyjnego znaczenie będą miały tylko dwie: decyzja jest dozwolona prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator i które przewiduje właściwe środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą (art. 22 ust. 2 lit. b RODO) lub opiera się na wyraźnej zgodzie osoby, której dane dotyczą (art. 22 ust. 2 lit. c RODO)³⁶. Pierwsza z przesłanek wymaga wyraźnego przepisu pozwalającego na wydawanie decyzji w sposób zautomatyzowany oraz zagwarantowania odpowiednich uprawnień. W motywie 71 Preambuły RODO przyjęto, że wydawanie decyzji na podstawie automatycznego przetwarzania danych wymaga odpowiednich zabezpieczeń obejmujących informowanie osoby, której dane dotyczą, prawo do uzyskania interwencji człowieka, prawo do wyrażenia własnego stanowiska, prawo do uzyskania wyjaśnienia co do decyzji wynikłej z takiej oceny oraz prawo do zakwestionowania takiej decyzji. Takie przetwarzanie nie powinno dotyczyć dzieci. Wymienione środki wprowadzają obowiązek rozważenia przedstawionego stanowiska oraz ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia przez człowieka sprawy wcześniej załatwionej „automatycznie”³⁷. Drugim z wyjątków od zakazu zautomatyzowanych decyzji jest wyraźna zgoda osoby (strony postępowania) na taki tryb postępowania. Oznacza to, że powinna być ona wyrażona w sposób jednoznaczny, bezwarunkowy i nie można jej domniemywać ani wyprowadzać z innych oświadczeń strony. Powinna także odpowiadać formie podania (art. 63 k.p.a.).

³⁴ W motywie 71 Preambuły RODO jako przykłady wskazano automatyczne odrzucenie elektronicznego wniosku kredytowego czy elektroniczne metody rekrutacji.

³⁵ Por. P. Fajgielski, *Komentarz do art. 22*, [w:] P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Lex/el 2022 [dostęp: 28.06.2023].

³⁶ W art. 22 ust. 2 lit. a RODO jako okoliczność wyłączającą prawo niepodlegania decyzji opartej wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, wskazano sytuację, gdy decyzja jest niezbędna do zawarcia lub wykonania umowy między osobą, której dane dotyczą, a administratorem.

³⁷ K. Syska, *Prawa związane ze zautomatyzowanym podejmowaniem decyzji w RODO oraz Prawie bankowym i ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 22 (dodatek specjalny), s. 45.

6. Wnioski

Wyniki przedstawionej analizy dogmatycznej dają podstawy do przyjęcia, że wprowadzane zmiany nie uwzględniają aktualnej siatki pojęciowej („załatwienie sprawy”, decyzja administracyjna) ani obowiązujących regulacji. Dotyczy to zarówno rozwiązań przewidzianych w prawie krajowym (przepisach administracyjnego prawa materialnego i k.p.a.), jak i prawie Unii Europejskiej (RODO). Przyjęcie możliwości załatwiania spraw przy pomocy pism generowanych automatycznie jako elementu zasady pisemności postępowania administracyjnego sugeruje, że taki właśnie sposób jest w prawie polskim zasadą. Ustawodawca przyjął zatem dokładnie odwrotne rozwiązanie od przewidzianego w przepisach RODO. Tam bowiem zasadą jest prawo do niepodlegania decyzji opartej wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych. Już zatem sam „wstępny” etap regulacji rodzi pytania o zgodność nowych rozwiązań z przepisami UE. Ustawodawca w art. 14 k.p.a. pominął także całkowicie określone w RODO przesłanki, których spełnienie warunkuje możliwość „automatycznego” wydawania decyzji (art. 22 ust. 2 lit. b i c RODO). O ile pojawiają się one w niektórych przepisach szczególnych, o tyle bez wątplenia wymóg zapewnienia odpowiednich gwarancji procesowych uzasadnia postulat wprowadzenia ich do ogólnych przepisów procesowych. Jednoznacznego doprecyzowania wymaga też zakres art. 14 § 1b k.p.a. w odniesieniu do tego, czy chodzi w nim o „prowadzenie i załatwianie spraw”, czy tylko o „załatwienie” oraz czy pismo generowane automatycznie może być uznane za decyzję administracyjną. Pozytywna odpowiedź na powyższe pytanie prowadzi do konieczności weryfikacji aktualnych rozwiązań z punktu widzenia zasad ogólnych postępowania (zasady praworządności, zasady prawdy obiektywnej czy zasady czynnego udziału strony w postępowaniu). Brak reakcji ustawodawcy będzie skutkował tym, że niejasne, nieprecyzyjne i nieprzystające do obecnie funkcjonujących instytucji procesowych rozwiązanie legislacyjne niejako „z automatu” będą prowadziły do rozbieżnej wykładni na etapie stosowania prawa i nierównego traktowania adresatów rozstrzygnięć.

Literatura

- Adamiak B., *Komentarz do art. 14 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022.
- Czerniawski M., *Komentarz do art. 22 RODO*, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Lex/el 2018.

- Dobkowski J., *Decyzje administracyjne bez podpisu (de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022.
- Fajgielski P., *Komentarz do art. 22*, [w:] P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Lex/el 2022.
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2019.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Matan A., *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2017, t. 1.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
- Sibiga G., *Wyłączenie zakazu automatycznego podejmowania decyzji w przepisach prawa polskiego w świetle wymagań ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO) – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 21 (dodatek specjalny).
- Syska K., *Prawa związane ze zautomatyzowanym podejmowaniem decyzji w RODO oraz Prawie bankowym i ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 22 (dodatek specjalny).
- Szewczyk E., *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002 r., z. 2.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz do art. 61 ustawy o doręczeniach elektronicznych* [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Lex/el. 2021.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 14 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

Hanna Knysiak-Sudyka

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0003-4900-5956

hanna.knysiak-molczyk@uj.edu.pl

W kierunku unifikacji czy rozdrobnienia – wielość systemów teleinformatycznych w praktyce działania organów administracji publicznej

Słowa kluczowe: e-administracja, informatyzacja, wykluczenie cyfrowe, zasada informowania, zasada równości

Streszczenie. Proces informatyzacji działalności administracji publicznej od lat wytycza kierunki działań prawodawczych, których istoty upatrywać należy w tworzeniu podstaw prawnych dla tworzenia i funkcjonowania nowych platform i systemów teleinformatycznych. EPUAP, PUE ZUS, IKP, portal obywatel.gov.pl czy portal biznes.gov.pl to tylko kilka przykładów. Równolegle wprowadzana jest reforma doręczeń elektronicznych. Wydaje się, że warto postawić pytanie, w jakim kierunku zmierza ustawodawca i czy przyjęty kierunek w należyłym stopniu zabezpiecza prawa i wolności jednostki. Czy wciąż rosnąca ilość regulacji prawnych i proponowanych rozwiązań oznacza lepszą jakość świadczonych usług?

Towards either unification or fragmentation: the variety of ICT systems in the practices of public administration bodies

Keywords: e-government, computerization, digital exclusion, the principle of information, the principle of equality

Summary. The process of computerization of public administration activities has for years been setting directions for legislative activities, the essence of which should be seen in the creation of legal grounds for the creation and operation of new ICT platform and systems. EPUAP, PUE ZUS, IKP the obywatel.gov.pl portal or the biznes.gov.pl portal are just a few examples. At the same time, the reform of electronic deliveries is being introduced. It seems worth asking the question in which direction the legislator is heading and whether the adopted direction adequately protects the rights and freedoms of the individual. Does the ever-growing number of legal regulations and proposed solutions mean a better quality of services provided?

Olbrzymi rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych, w tym internetu oraz sieci telekomunikacyjnych, globalizacja i ogólnie postęp cywilizacyjny sprawiły, że zarówno pożądanym, jak i nieuniknionym stał się proces informatyzacji działalności administracji publicznej. E-administracja (*e-government*), czyli elektroniczna administracja publiczna, polega na wykorzystaniu ICT w połączeniu ze zmianami organizacyjnymi i nowymi umiejętnościami w administracji publicznej

w celu usprawnienia usług publicznych i procesów demokratycznych oraz silniejszego wsparcia programów tworzonych przez administrację publiczną¹. Truizmem jest stwierdzenie, że przestrzeń wirtualna rozprzestrzeniła się wokół nas, zastępując różne formy aktywności. W przestrzeni tej zaistniały także korzystne warunki do obsługi stron postępowań administracyjnych czy też stron potencjalnych – na etapie poszukiwania informacji determinujących ścieżki dalszego postępowania. Poprzez działania i aktywność osób wykorzystujących osiągnięcia informatyki, systemy komunikacyjne oraz technologie informatyczne powstała nowa jakość życia i wykształciło się nowoczesne społeczeństwo bazujące na zasobach internetu – społeczeństwo informacyjne². Czas pandemii COVID-19 pokazał dobitnie, że jest to droga, którą należy podążać, powalająca na zwiększenie dostępności usług oferowanych przez administrację, co stało się szczególnie istotne w warunkach ograniczonego dostępu osobistego do urzędu. Rozwój w obszarze e-administracji jest bowiem uwarunkowany w szczególności występowaniem społecznych potrzeb w zakresie korzystania z e-usług publicznych³.

Dostrzegając niewątpliwe zalety e-administracji⁴, nie należy jednak zapominać o tej części społeczeństwa, która została dotknięta zjawiskiem wykluczenia cyfrowego (e-wykluczenia, wykluczenia informacyjnego). Termin ten jest stosowany do określenia różnicy między osobami i społeczeństwami mającymi dostęp do techniki informatycznej a tymi, które takiego dostępu nie mają⁵.

Jako przyczyny e-wykluczenia najczęściej wymieniane są czynniki natury obiektywnej, technologicznej, takie jak brak odpowiedniej infrastruktury technicznej (brak lub utrudniony dostęp do sprzętu i internetu oraz brak możliwości ich zakupienia, niska prędkość łącza), oraz czynniki natury subiektywnej, psychologicznej, takie jak obawy związane z korzystaniem z internetu (w szczególności obawa o bezpieczeństwo danych), brak lub niska motywacja oraz brak lub niski poziom umiejętności⁶. W 2024 r. w Polsce dostęp do internetu w domu miało 95,9% go-

¹ <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1769,pojecie.html> [dostęp: 12.02.2025].

² Por. U. Knop, S. Cichoń, *Technologie informacyjne w zarządzaniu w administracji publicznej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, tom XVIII, z. 10, cz. 2, s. 150.

³ A. Tomaszewicz, J. Buko, Determinanty rozwoju e-administracji publicznej w Polsce, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 852, Ekonomiczne Problemy Usług nr 117, s. 645.

⁴ Por. R. Jedlińska, B. Rogowska, *Rozwój e-administracji w Polsce*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 123, s. 137.

⁵ Decyzja Urzędu Nadzoru EFTA nr 34/10/COL z dnia 3 lutego 2010 r. zmieniająca po raz 79. zasady proceduralne i merytoryczne w dziedzinie pomocy państwa poprzez dodanie nowego rozdziału w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych. CELEX: E2010C0034.

⁶ Por. E. Widawska, E. Wysocka, Z. Wieczorek, *Wyznaczniki wykluczenia cyfrowego i dostępności stron internetowych instytucji publicznych*, Częstochowa 2014, s. 13 i A. Stawicka, *Wykluczenie cy-*

spodarstw domowych. Poziom tego wskaźnika był zróżnicowany w zależności od typu gospodarstwa, klasy i stopnia urbanizacji miejsca zamieszkania oraz obszaru Polski⁷. Powyższy wskaźnik nie odzwierciedla jednak wprost zakresu korzystania przez użytkowników internetu z usług e-administracji. Należy również pamiętać, że technologie informacyjno-komunikacyjne mają w założeniu wspierać integrację społeczną i powodować podwyższenie jakości życia obywateli, a nie stanowić czynnik utrudniający korzystanie z usług administracji. Należy również zwrócić uwagę na problem realizacji zasady równości w postępowaniach, w których korzystanie z usług e-administracji jest determinowane wyborem strony. Niezależnie od tego, czy strona zdecydowała się skorzystać z usług e-administracji, czy też administracji w wydaniu tradycyjnym, jej prawa powinny być gwarantowane i realizowane w tym samym zakresie.

Proces informatyzacji działalności administracji publicznej od lat wytycza kierunki działań prawodawczych, których istoty upatrywać należy w tworzeniu podstaw prawnych dla tworzenia i funkcjonowania coraz to nowych platform i systemów teleinformatycznych. EPUAP⁸, PUE ZUS⁹, IKP¹⁰, portal obywatel.gov.pl czy portal biznes.gov.pl to tylko kilka przykładów. Równolegle wprowadzana jest reforma doręczeń elektronicznych. Wydaje się, że warto postawić pytanie, w jakim kierunku zmierza ustawodawca i czy przyjęty kierunek w należyтым stopniu zabezpiecza prawa i wolności jednostki. Czy wciąż rosnąca ilość regulacji prawnych i proponowanych rozwiązań oznacza lepszą jakość świadczonych usług?

Dalsze rozważania, z uwagi na objętość opracowania, zostaną ograniczone do relacji G2C – *government to citizens* (rząd – obywatel)¹¹. Aktywność podmiotów korzystających z usług e-administracji koncentruje się najczęściej na trzech płaszczyznach – w celu pobrania formularza, w celu złożenia wniosku (w tym wniosku na wcześniej pobranym formularzu) oraz w celu uzyskania informacji pozwalających na podjęcie konkretnych czynności w celu uzyskania usługi administracji.

frowe w Polsce, Warszawa 2015, s. 3-4, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/133/plik/ot-637_internet.pdf [dostęp: 12.02.2025].

⁷ Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2024 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2024-roku,2,14.html> [dostęp: 12.02.2025].

⁸ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej - system informatyczny, który umożliwia m.in. elektroniczne uwierzytelnienie użytkownika. Poprzez system można np. składać dokumenty i pisma w formie elektronicznej lub zalogować się do portalu PUE.

⁹ Platforma Usług Elektronicznych ZUS – narzędzie, które umożliwia dostęp do danych w ZUS oraz dostęp do świadczonych przez ZUS usług.

¹⁰ Internetowe Konto Pacjenta – portal Ministerstwa Zdrowia.

¹¹ Por. P. Kokot-Stępień. L. Piersiala, *Analiza funkcjonowania technologii informacyjnych w administracji publicznej*, https://rocznikikae.sgh.waw.pl/p/roczniki_kae_z56_06.pdf, s. 93 [dostęp: 12.02.2025].

Należy podkreślić, że jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest sformułowana w art. 9 k.p.a. zasada informowania, zgodnie z którą organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Obowiązki zasady informowania może być rozpatrywane w szczególności na płaszczyźnie czasowej¹². Granice czasowe realizacji obowiązków organu administracji publicznej wynikających z art. 9 k.p.a. są co do zasady postrzegane jako wyznaczone granicami postępowania administracyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych został wyrażony pogląd, że obowiązki wynikające z omawianej zasady „są związane bezpośrednio z toczącym się postępowaniem administracyjnym”¹³, a ograniczenie zasady *ignorantia iuris nocet* ma miejsce „w ściśle określonych ramach, a mianowicie od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego do momentu jego zakończenia, a tym samym nie występuje ono już po zakończeniu postępowania administracyjnego”¹⁴. Także w wyroku z 20 listopada 2012 r.¹⁵ Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „obowiązek ujęty w art. 9 k.p.a. nakazuje informowanie stron i innych uczestników postępowania przez organ administracji publicznej. Mowa o stronach uczestniczących już w określonym postępowaniu, w którym obowiązek z art. 9 k.p.a. obciąża organ prowadzący to postępowanie. Nie można wywieść naruszenia art. 9 k.p.a. przez organ, który nie prowadzi jeszcze postępowania i w odniesieniu do sytuacji prawnej podmiotu, który nie jest jeszcze stroną lub uczestnikiem toczącego się postępowania”. W moim przekonaniu jednakże ramy czasowe obowiązywania zasady informowania nie są tak ściśle określone ramami postępowania administracyjnego, tj. jego formalnym wszczęciem i zakończeniem decyzją ostateczną, gdyż zasada informowania nie obowiązuje wyłącznie na gruncie proceduralnym. W doktrynie wyrażane jest stanowisko, że zasady ogólne postępowania administracyjnego mają zastosowanie także w procesie wykładni i stosowania norm prawa administracyjnego materialne-

¹² Szerzej na temat płaszczyzn obowiązywania zasady informowania H. Knysiak-Sudyka, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka Warszawa 2019, s. 145-151.

¹³ Wyrok WSA w Lublinie z 28.05.2009 r., II SA/Lu 126/09, LEX nr 558376.

¹⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 3.09.2009 r., IV SA/Gl 1015/08, LEX nr 863064; por. też wyrok NSA z 3.03.2006 r., I OSK 991/05, LEX nr 198362; podobnie M. Kalinowski, *Notka do wyroku NSA z 15.10.1986 r.*, SA/Gd 691/86, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1992/3, s. 59; B. Brzeziński, *Notka do wyroku SN z 23.07.1992 r.*, III ARN 40/92, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1993/4, s. 68.

¹⁵ II OSK 1301/11, LEX nr 1291899. Por. też wyrok NSA z 24.11.2022 r., I OSK 1386/19, LEX nr 3442076.

go¹⁶. Przyjęcie tej koncepcji pozwala na oderwanie kwestii obowiązywania zasady informowania od formalnych ram postępowania administracyjnego¹⁷. Podzielałam pogląd, w myśl którego „obowiązek informowania powstaje już nieco wcześniej, a mianowicie w chwili pierwszego kontaktu obywatela z organem administracji, jeśli temu ostatniemu znany był zamiar złożenia wniosku przez osobę wszczynającą postępowanie. Urzędnik powinien wyjaśnić, że żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w określonej sprawie jest niecelowe ze względu na właściwość sądu, brak przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., inny tryb postępowania, np. karno-skarbowy itp. Celem takiej informacji jest niedopuszczenie do wszczęcia i prowadzenia postępowania, które zakończyłoby się niepomyślnie dla osoby wyjawiającej organowi administracji taki zamiar i równocześnie narażałoby ją na stratę czasu i zbędne koszty”¹⁸. Podobne stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z 17 kwietnia 2012 r.¹⁹, w którym stwierdził, że „pomimo, iż przyjętego w art. 9 k.p.a. obowiązku informowania nie należy rozumieć jako absolutnego obowiązku informacyjnej aktywności organów administracji we wszelkich kontaktach z obywatelem, to jednak nie można ograniczać tego zakazu wyłącznie do toczącego się postępowania, jeśli charakter danej regulacji nie tylko usprawiedliwia, ale wymaga takiego działania”. Zasada wyrażona w art. 9 k.p.a. nie wyczerpuje się zatem w realizacji obowiązku „poinformowania o prawach i obowiązkach aktualnego postępowania, ale i potencjalnego postępowania administracyjnego”²⁰.

Mając na uwadze powyższe założenia należy przyjąć, że informacje udzielane przez organ administracji publicznej powinny obejmować w szczególności kwestie dotyczące formy i trybu wnoszenia podań, dopuszczalności drogi postępowania administracyjnego, właściwości organu administracji publicznej oraz legitymacji materialnoprawnej podmiotu zamierzającego wystąpić z żądaniem wszczęcia postępowania²¹.

¹⁶ Tak w szczególności T. Woś, *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987, nr 20, s. 107-113.

¹⁷ Por. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 59.

¹⁸ W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław 1992, s. 90-91.

¹⁹ II GSK 1319/11, LEX nr 1218992.

²⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 1.12.2009 r., III SA/Kr 946/09, LEX nr 557728; por. też F. Światała, *Nie jest tak źle, jak myślą urzędnicy*, „Rzeczpospolita” 1998, PCD 5, s. 20. Podobne stanowisko zaprezentował WSA w Gdańsku w wyroku z 2.12.2021 r., III SA/Gd 795/21, LEX nr 3281826, w którym stwierdził, że „Osoba występująca z wnioskiem o zawieszenie emerytury winna dysponować niebudzącą wątpliwości informacją, że dostarczenie stosownego dokumentu dotyczącego zawieszenia emerytury gwarantuje pozytywne rozpoznanie wniosku o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego”.

²¹ Por. H. Knysiak-Molczyk, *Granice...*, s. 61.

Powyższe reguły powinny znaleźć zastosowanie także do e-administracji, w której niejako z jej istoty wynika ograniczenie kontaktu osobistego podmiotu korzystającego z usług administracji z urzędnikiem. Należyta realizacja zasady informowania jest w ogromnym stopniu uzależniona od przejrzystości i prostoty systemów wykorzystywanych przez administrację. Jednym z elementów prostoty jest także stabilność przyjętych rozwiązań. Ilość informacji na różnorodnych stronach internetowych może prowadzić do zalewu informacjami niepełnymi czy błędnymi (fałszywymi). Rolą administracji jest takie ukształtowanie dostępu do e-usług, by jej klient nie miał wątpliwości, że korzysta z właściwego portalu czy też witryny internetowej. Powyższe służy także realizacji zasady budzenia zaufania do organów państwa.

Początkowo kilkaset e-usług publicznych było zlokalizowanych na różnych platformach i portalach rządowych²². Wobec takiej ilości e-usług i ich znacznego rozproszenia kluczową stała się kwestia zlokalizowania usługi na określonej platformie czy też portalu. Informacje o publicznych portalach informacyjnych były dostępne pod adresem obywatel.gov.pl oraz gov.pl/web/cyfryzacja/e-uslugi. Podstawowym problemem podmiotu chcącego skorzystać z usług e-administracji stał się problem „jak nie zgubić się w sieci”, jak trafić na właściwą stronę internetową, zawierającą rzetelne informacje.

Ministerstwo Cyfryzacji zapowiedziało i zrealizowało utworzenie Portalu Rzeczypospolitej Polskiej (Portal RP) – gov.pl, stanowiącego docelowo bramę do wszystkich informacji i e-usług publicznych poprzez zintegrowanie witryn internetowych ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich oraz ułatwienie dostępu do usług cyfrowych, które państwo oferuje obywatelom²³. Potrzeba utworzenia takiego portalu była oczywista – przemawiał za nią nie tylko wzgląd na realizację zasady informowania, lecz również względy bezpieczeństwa w sieci. Początkowo poprzez portal gov.pl dostępne były jedynie usługi zlokalizowane na portalach obywatel.gov.pl i biznes.gov.pl. Można było uzyskać informację o tych i innych usługach poprzez infolinię, co stanowiło wsparcie dla realizacji zasady informowania. W tej sytuacji rozwój portalu gov.pl integrującego dotychczas rozproszone witryny internetowe był właściwą drogą.

Kolejną istotną kwestią jest przejrzystość portalu i łatwość korzystania z jego rozwiązań, czemu służy m.in. wyszukiwarka stron (znajdź sprawę lub usługę). Należy także zwrócić uwagę na wspomnianą już zasadę równości, której znaczenia ani wagi nie trzeba w tym miejscu eksponować, gdyż wydają się one oczywiste.

²² <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/e-uslugi>. Na powyższej stronie zostały również wymienione portale kierowane do różnych odbiorców wraz z linkami do nich, w szczególności ceidg.gov.pl, ekrs.ms.gov.pl/s24/, ekw.ms.gov.pl, emp@tia, epuap.gov.pl, finanse.mf.gov.pl, geoportel.gov.pl, ekrus.gov.pl, praca.gov.pl, puesc.gov.pl, pue.zus.pl, ufg.pl, zip.nfz.gov.pl.

²³ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/e-uslugi>

Jak już wyżej wspominałam, z uwagi na wykluczenie cyfrowe właściwym jest zapewnienie alternatywnej możliwości korzystania z usług administracji – w formie usług internetowych oraz w wersji tradycyjnej. Korzystanie z usług e-administracji przede wszystkim nie powinno być związane z większym ryzykiem popełnienia błędu, na przykład poprzez niewłaściwe wypełnienie formularza podania z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego, z uwagi na brak możliwości skonsultowania poprawności jego wypełnienia. Z drugiej strony niewłaściwe jest również „faworyzowanie” korzystania z usług e-administracji w sposób dyskryminujący podmioty wykluczone cyfrowo. Ustawodawca przewiduje jednak rozwiązania eliminujące tradycyjną formę wnoszenia podań również dla podmiotów niebędących przedsiębiorcami. Przykładem może być postępowanie w sprawie przyznania świadczenia wychowawczego, w którym – stosownie do art. 13 ust. 5 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²⁴ – wniosek i załączniki do wniosku, o których mowa w art. 13 ust. 4 ustawy, są składane wyłącznie w postaci elektronicznej za pomocą:

- 1) profilu informacyjnego utworzonego w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zwanego dalej „profilem informacyjnym”;
- 2) 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;
- 3) systemu teleinformatycznego utworzonego przez ministra właściwego do spraw rodziny;
- 4) systemu teleinformatycznego wskazanego w informacji, o której mowa w art. 13 ust. 6 ustawy.

Zgodnie z art. 13 ust. 5a ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci osobie składającej wniosek i załączniki do wniosku w sposób, o którym mowa w art. 13 ust. 5 pkt. 2-4 ustawy, która nie posiada profilu informacyjnego, profil ten zakłada Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Tożsame rozwiązania zostały przewidziane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 czerwca 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”²⁵ w odniesieniu do wniosku o świadczenie „Dobry start”, o którym mowa w art. 187a ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

Powyższe przykłady ilustrują kierunek zmian planowanych w dalszej perspektywie przez ustawodawcę w związku z rozwojem e-administracji. Jak wskazano w informacji o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań planowanych

²⁴ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1576.

²⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 1092.

w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji²⁶: „Administracja publiczna stoi jednocześnie przed wyzwaniem związanym z procesem podnoszenia kompetencji cyfrowych zarówno w administracji publicznej, jak i w społeczeństwie. Rozwój państwa i społeczeństwa oraz gospodarki jest perspektywą nieuchronną. Po dokonaniu powyższych zamierzeń całe procesy (a nie tylko ich elementy lub poszczególne etapy) zachodzące pomiędzy podmiotami publicznymi i obywatelami oraz przedsiębiorstwami, jak również pomiędzy współpracującymi ze sobą podmiotami publicznymi będą mogły być całkowicie zelektronizowane, a przy okazji zoptymalizowane”.

O ile powyższe podejście nie budzi w mojej ocenie obaw w odniesieniu do relacji w sferach G2B (*government to business*) i G2G (*government to government*), o tyle w odniesieniu do relacji w sferze G2C (*government to citizens*) wymaga dużej ostrożności i rozwagi, aby dążenie do informatyzacji i cyfryzacji nie przysłoniło wartości nadrzędnych – praw i wolności jednostki i zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Literatura

- Brzeziński B., *Notka do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1993, nr 4.
- Jedlińska R., Rogowska B., *Rozwój e-administracji w Polsce*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 123.
- Kalinowski M., *Notka do wyroku NSA z 15.10.1986 r., SA/Gd 691/86*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1992, nr 3.
- Kokot-Stępień P., Piersiala L., *Analiza funkcjonowania technologii informacyjnych w administracji publicznej*, https://rocznikikae.sgh.waw.pl/p/roczniki_kae_z56_06.pdf.
- Knop U., Cichoń S., *Technologie informacyjne w zarządzaniu w administracji publicznej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, t. XVIII, z. 10, cz. 2.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownictwie administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Knysiak-Sudyka H., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Stawicka A., *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, Warszawa 2015.
- Świtłała F., *Nie jest tak źle, jak myślą urzędnicy*, „Rzeczpospolita” PCD 1998, nr 5.
- Taras W., *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław 1992.
- Tomaszkiewicz A., Buko J., *Determinanty rozwoju e-administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 852, „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 117.
- Widawska E., Wysocka E., Wieczorek Z., *Wyznaczniki wykluczenia cyfrowego i dostępności stron internetowych instytucji publicznych*, Częstochowa 2014.
- Woś T., *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987, nr 20.

²⁶ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-niektorych-ustaw-w-zwiazku-z-rozwojem-e-administracji2> [dostęp: 20.07.2023; projekt wycofany przez wnioskodawcę].

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0003-1527-0305

m.gotowicz@uksw.edu.pl

Wybrane problemy związane z wdrożeniem nowego systemu doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym

Słowa kluczowe: usługi e-doręczeń, ustawa o doręczeniach elektronicznych, publiczna usługa rejestrowana doręczenia elektronicznego, publiczna usługa hybrydowa

Streszczenie. Przedmiotem opracowania są wybrane problemy związane z wdrożeniem w postępowaniu administracyjnym nowego typu doręczeń elektronicznych. Ustawą z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych wprowadzono bowiem dualistyczną strukturę systemu doręczeń elektronicznych, z których korzystać mają podmioty publiczne. Unormowano nieznaną dotychczas prawu polskiemu usługę publiczną: publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publiczną usługę hybrydową oraz wprowadzono domyślną cyfrowość doręczeń podmiotów publicznych. Na tym tle w artykule omówiono wątpliwości dotyczące prawnej regulacji zakresu przedmiotowego stosowania nowych e-doręczeń, w związku z wyłączeniami określonymi w art. 3 i 6 ustawy oraz przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedstawiono także problematykę zakresu temporalnego reformy e-doręczeń w związku z regulacjami okresu przejściowego oraz wydaniem przez Ministra Cyfryzacji komunikatu określającego termin rozpoczęcia stosowania nowych usług doręczeń na dzień 1 stycznia 2025 r.

Selected problems related to the implementation of a new electronic delivery system in administrative proceedings

Keywords: e-delivery service, Act on Electronic Deliveries, public service of registered electronic delivery, public hybrid delivery

Summary. The subject of the study are selected problems related to the implementation of a new type of electronic deliveries in administrative proceedings. The Act of 18 November 2020 on Electronic Deliveries introduced a dualistic structure of the electronic delivery system to be used by public entities. Public services, hitherto unknown to Polish law, were standardized: the public service of registered electronic delivery and the public hybrid service, and the default digitization of deliveries of public entities was introduced. Against this background, the article discusses doubts regarding the legal regulation of the material scope of the use of new e-delivery, in connection with the exclusions specified in art. 3 and 6 of the Act and the provisions of the Code of Administrative Procedure. The issue of the temporal scope of the e-delivery reform was also presented in connection with the regulations of the transition period and the announcement by the Minister of Digitization, specifying the date of application of the new delivery services on 1 January 2025.

1. Uwagi wstępne

Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹ wprowadza całkowicie nowy system doręczeń elektronicznych, oderwany od dotychczas wykorzystywanego doręczania za pośrednictwem kont na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (e-PUAP). Jego założeniem jest rozpowszechnienie modeli załatwiania spraw i komunikacji między podmiotami uczestniczącymi w wymianie informacji uwzględniających transformację cyfrową. Akt ten przewiduje zatem zasadniczo wyłącznie elektroniczny sposób przekazywania informacji między podmiotami publicznymi, w relacjach zaś między podmiotami publicznymi a niepublicznymi – model cyfrowy komunikacji, ewentualnie model hybrydowy – w odniesieniu do osób fizycznych niekorzystających ze środków komunikacji elektronicznej. Swoistą metazasadą wynikającą z powołanej ustawy jest inkluzywność doręczeń elektronicznych, tj. takie ich dostosowanie, by zapobiegać wykluczeniu informacyjnemu, a w konkretnych sprawach zapewniać realizację skutku doręczenia i gwarancji udziału stron w postępowaniu². Dlatego ustawa przewiduje dualistyczną strukturę systemu doręczeń elektronicznych, z których korzystać mają podmioty publiczne (organy administracji publicznej, docelowo także sądy), wprowadzając regulację nowych usług: publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (PURDE) oraz, jako uzupełnienie, publicznej usługi hybrydowej (PUH). Nie zmienia natomiast dotychczasowej istoty zasady oficjalności doręczeń³.

Tak nakreślone założenia reformy doręczeń elektronicznych zasadniczo nie budzą zastrzeżeń. Jako wewnętrznie spójne należy uznać przepisy ogólne (art. 1-10 u.d.e.) określające zakres ustawy, definiujące podstawowe terminy oraz wprowadzające najważniejsze reguły konstrukcyjne systemu e-doręczeń, z których można wywieść zespół zasad związanych z: domyślną cyfrowością doręczeń podmiotów publicznych, kwalifikowaną formą doręczeń elektronicznych, pierwszeństwem (prymatem) doręczeń na adres z bazy adresów elektronicznych (BAE), dostępnością doręczeń, hybrydowością doręczeń, komplementarnością, równoważnością (skut-

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1045, dalej: u.d.e.

² Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 62; G. Szpor, *Elektroniczna administracja a „wykluczenie cyfrowe”*, [w:] *Polityka społeczna w procesie integracji europejskiej*, red. A. Rączaszek, W. Koczur, Katowice 2009, s. 627-637; *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, OT-637, Kancelaria Senatu, grudzień 2015, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/133/plik/ot-637_internet.pdf [dostęp: 26.07.2024]; A. Ziółkowska, *Postępująca informatyzacja administracji publicznej a wykluczenie cyfrowe obywateli, czyli czy istnieje zagrożenie inkluzji administracji publicznej? Przyczynek do dyskusji*, [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Mantań, Warszawa 2022, s. 856-858.

³ Por. D.J. Kościuk, *Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8, s. 46.

ku) doręczeń, potwierdzalnością doręczeń, skutecznością wpisu adresu do doręczeń elektronicznych do BAE, informowaniem o skutkach wpisu, obligatoryjnością posiadania przez podmioty publiczne adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do BAE, rozszerzoną na podmioty profesjonalne (przedsiębiorców, przedstawicieli zawodów prawniczych) obligatoryjnością posiadania takiego adresu, fakultatywnością posiadania przez podmioty nieprofesjonalne adresu do doręczeń elektronicznych łącznie z prawem do posiadania takiego adresu⁴.

Uwzględniając jednak szerszy kontekst, nasuwa się wiele wątpliwości odnośnie do wdrożenia nowego systemu doręczeń elektronicznych. Z jednej strony pojawiają się problemy interpretacyjne związane z relacjami przepisów u.d.e. do innych aktów prawnych, w tym zwłaszcza o charakterze proceduralnym. Ustawa o doręczeniach elektronicznych modyfikuje bowiem ponad 80 obowiązujących aktów prawnych, w tym Kodeks postępowania administracyjnego⁵, Ordynację podatkową⁶, Kodeks postępowania cywilnego⁷, Kodeks postępowania karnego⁸, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹, ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰ itd. Nie jest to akt normatywny dotyczący materii dotychczas nie unormowanej w porządku prawnym, a raczej takiej, która podlegała rozproszonej, nieskoordynowanej, zmiennej regulacji na potrzeby określonych podmiotów i procedur prawnych. Z drugiej strony głęboka transformacja systemu doręczeń elektronicznych w kierunku wdrożenia nowych, bardziej spójnych rozwiązań, przy jednoczesnym zapewnieniu niezbędnej ciągłości dokonywania czynności konwencjonalnych wywołujących skutki prawne (jakimi są doręczenia), nie jest możliwa z dnia na dzień, lecz wymaga okresu przejściowego. Sposób regulacji tego okresu w ustawie, a przede wszystkim zmiana przepisów intertemporalnych i uzależnienie wdrożenia reformy w istotnym zakresie od komunikatu ministra, nie odpowiadają zasadom prawidłowej techniki legislacyjnej¹¹, są również wątpliwe z punktu widzenia transparentności regulacji prawnych i ich spójności.

⁴ Szerzej: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Transformacja e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022, nr 8, s. 266–271.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.

⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1996 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.

⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2024 r. poz. 935.

¹⁰ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.

¹¹ Por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasady techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283, dalej: ZTP.

Z powyższych względów przedmiotem opracowania uczyniono główne problemy związane z wdrożeniem doręczeń elektronicznych przewidzianych w ustawie z 18 listopada 2020 r. do postępowania administracyjnego. Uwzględniając metodę dogmatyczną, odniesiono się do wybranych, szczególnie istotnych dla skutków reformy, zagadnień dotyczących zakresu przedmiotowego stosowania PURDE i PUH oraz zakresu temporalnego reformy e-doręczeń¹².

2. Problem zakresu przedmiotowego stosowania nowych e-doręczeń

Ustawa z 18 listopada 2020 r. jest pierwszą ustawą, która w sposób tak szeroki reguluje materię doręczeń elektronicznych w różnych procedurach prawnych, a ponadto nie tylko modyfikuje rozwiązania proceduralne w innych aktach, ale również normuje podstawowe instytucje doręczeń elektronicznych – zasady, adres do doręczeń elektronicznych i skrzynkę doręczeń, bazę adresów elektronicznych, świadczenie PURDE i PUH, odpowiedzialność operatora wyznaczonego oraz postępowanie reklamacyjne czy systemy teleinformatyczne wspierające świadczenie usług doręczeń elektronicznych. Poza częścią ogólną i szczególną zawiera także liczne przepisy nowelizujące wiele aktów prawnych i kształtowanych przez nie procedur administracyjnych i sądowych oraz przepisy przejściowe. W związku z tym można zapytać, czy u.d.e. może stanowić ustawę „matkę” systemu doręczeń elektronicznych, kompleksowo regulując tę tematykę w prawie polskim, pełnić funkcje „kodeksu” w zakresie doręczeń elektronicznych. Takie ujęcie wpisywałoby się w koncepcję dążenia do stworzenia „kodeksu cyfrowego” włączającego w jednolite ramy prawne zatomizowaną dotychczas materię prawnej kwalifikacji i zasad wykorzystywania nowych technologii¹³. Na tym tle tematyka doręczeń elektronicznych stanowi jednak zaledwie wycinek wyzwań regulacyjnych związanych z rewolucją technologiczną. Wydaje się również, że mimo ambitnych założeń stopień zawłości regulacji, zwłaszcza w relacji do ustaw nowelizowanych, w tym procesowych, może podawać w wątpliwość traktowanie przepisów u.d.e. w praktyce podmiotów publicznych jako modelowej i podstawowej regulacji prawnej materii doręczeń elektronicznych. Może to prowadzić do postrzegania ustawy z 18 listopada 2020 r. jako aktu „wytrychu” wprowadzającego wyłom w dotychczasowych sposobach doręczeń wykorzystywanych m.in. w postępowaniu administracyjnym poprzez modyfikacje

¹² Uwarunkowania stosowania PURDE i PUH, poza wymiarem prawnym, zależą również od wymiaru pozaprawnego, organizacyjnego, który ze względu na ograniczone ramy opracowania został zaszyfrowany jedynie w podsumowaniu.

¹³ Na temat koncepcji kodeksu cyfrowego z 2017 r. zob. <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/tworzymy-kodeks-cyfrowy-pomoz-nam-> [dostęp: 26.07.2024].

nieodpowiadające specyfice przyjętych uprzednio rozwiązań w zakresie doręczeń elektronicznych i nieuwzględniające właściwości rozpoznawanych spraw¹⁴.

Wątpliwości te po części wynikają z odmiennej płaszczyzny regulacyjnej u.d.e. i k.p.a. Z jednej strony przepisy kodeksowe powinny być traktowane jako *lex generalis* w odniesieniu do modelowej regulacji postępowania administracyjnego, którego jednym z elementów, choć akcesoryjnym z punktu widzenia celów tego postępowania, jest normatywizacja sposobów doręczeń. W takim ujęciu przepisy u.d.e. mają niewątpliwie charakter *lex specialis*. Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę wyłącznie przedmiot regulacji, jakim są doręczenia elektroniczne, charakter norm generalnych zyskują przepisy u.d.e., a przepisy kodeksowe dotyczące doręczeń stają się w tym kontekście przepisami szczególnymi. To drugie ujęcie powinno, moim zdaniem, być wiodące przy analizie sposobów doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym, co oznacza, że przy stosowaniu norm kodeksowych odnoszących się do doręczeń powinno dokonywać się ich interpretacji z uwzględnieniem nie tylko regulacji u.d.e. (odpowiednio aktów wykonawczych) normujących dany typ usługi doręczeń elektronicznych (PURDE, PUH) czy uzyskiwanie adresów do doręczeń elektronicznych i ich wpis do BAE, ale również zasad doręczeń elektronicznych wynikających z przepisów ogólnych u.d.e. Pozwala to na jednoczesne zastosowanie dyrektyw wykładni językowej, systemowej i celowościowej (wykładni holistycznej), zwłaszcza względem przypadków ustanawiania w przepisach kodeksowych nieco odmiennych reguł wyboru adekwatnego sposobu doręczenia w danej sprawie niż miałyby to miejsce przy wyłącznym zastosowaniu przepisów u.d.e.

Na tym tle warto zwrócić uwagę na wyjątki od stosowania u.d.e. czy stosowania przepisów u.d.e. o PURDE i PUH, określone w art. 3 i 6 u.d.e. Zgodnie z art. 3 tej ustawy nie stosuje się bowiem do:

1. doręczania korespondencji:
 - a) zawierającej informacje niejawne,
 - b) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz w konkursie prowadzonych na podstawie PZP,
 - c) w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi,
 - d) jeżeli przepisy odrębne przewidują wnoszenie lub doręczanie korespondencji z wykorzystaniem innych niż adres do doręczeń elektronicznych rozwiązań techniczno-organizacyjnych, w szczególności na konta w systemach teleinformatycznych obsługujących postępowania sądowe lub do repozytoriów dokumentów;
2. wymiany danych z systemami teleinformatycznymi za pomocą usług sieciowych.

¹⁴ Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Doręczenia elektroniczne w praktyce*, Warszawa 2024, s. 14-15.

Wyłączenie z art. 3 pkt 1 lit. d) u.d.e. ma charakter otwarty, zarówno co do momentu przyjmowania regulacji odrębnych (*a priori* bądź *posteriori*), szczególnych względem unormowań u.d.e., jak i ich przedmiotu. Mogą to być bowiem w istocie wszelkie inne sposoby wnoszenia bądź doręczania korespondencji z wykorzystaniem innych niż adres do doręczeń elektronicznych rozwiązań techniczno-organizacyjnych. Wyliczenie odnoszące się do kont w systemach teleinformatycznych obsługujących postępowania sądowe i do repozytoriów dokumentów stanowi jedynie egzemplifikację możliwych odstępstw.

Przykładem rozwiązania wprowadzonego do ustawodawstwa już po nowelizacji k.p.a. dokonanej u.d.e. z dniem 5 października 2021 r. jest modyfikacja art. 39 § 1 k.p.a. ustawą z 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową¹⁵. Polegała ona na wprowadzeniu wyjątku od doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych, gdy doręczenie nie tylko ma miejsce w siedzibie organu, ale również gdy następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu. W doktrynie wskazuje się na potencjalną dowolność w tworzeniu takich kont, brak regulacji zasad doręczeń na konto w systemie teleinformatycznym, w tym kwestii potwierdzalności i skuteczności doręczenia (dowodów nadania i odebrania)¹⁶. Rozpowszechnienie doręczeń z wykorzystaniem kont w systemie teleinformatycznym organu może prowadzić do odejścia od docelowej powszechności sposobu doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych. Ponadto rodzi pytanie o konkurencyjny bądź subsydiarny charakter kont e-PUAP i PURDE (gdyż zgodnie z regulacjami u.d.e. PURDE ma całkowicie zastąpić doręczenie na konto e-PUAP do 30 września 2029 r.¹⁷). Stanowi tym samym krok wstecz w zakresie ujednoclenia zasad komunikacji z podmiotami publicznymi¹⁸.

Innym przykładem rozwiązań techniczno-organizacyjnych wyłączających stosowanie u.d.e. jest art. 39³ k.p.a. dodany ustawą z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁹ (a mimo drobnych modyfikacji pozostawiony w mocy przez u.d.e.). W przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną,

¹⁵ Dz.U. 2002 poz. 1301.

¹⁶ Na ten temat zob. np. G. Sibiga, *Jak nie informatyzować administracji*, „Rzeczpospolita” z 18.07.2022 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art36713481-grzegorz-sibiga-jak-nie-informatyzowac-administracji> [dostęp: 26.07.2024].

¹⁷ Por. art. 148 u.d.e.

¹⁸ A. Cebera, *New Procedure for Electronic Deliveries in Administrative Proceedings*, „Ius Novum” 2023, nr 2, s. 171.

¹⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 683.

doręczenie może bowiem polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma. Instytucja ta gwarantuje dostępność doręczeń dla osób niekorzystających ze środków komunikacji elektronicznej, w sytuacji gdy organ administracji prowadzi akta sprawy w postaci elektronicznej i w takiej postaci sporządza pisma, w tym akty administracyjne, podlegające doręczeniu stronom (czy innym uczestnikom postępowania). Ponieważ formuła ta może być dowolnie stosowana przez organy administracji, może stać się instrumentem częściej wykorzystywanym w praktyce niż publiczna usługa hybrydowa²⁰.

Należy również zwrócić uwagę na zawarte w art. 6 u.d.e. wyłączenia od stosowania doręczeń za pośrednictwem PURDE i PUH²¹. W omawianym kontekście relacji między u.d.e. i k.p.a. istotny jest zwłaszcza art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.e. wskazujący, że przepisów art. 4 i art. 5 nie stosuje się w przypadkach, gdy przepisy odrębne przewidują możliwość dokonywania doręczeń z wykorzystaniem także sposobów innych niż PURDE lub PUH, w szczególności przy pomocy swoich pracowników, a nadawca w konkretnych okolicznościach uzna inny sposób doręczenia za bardziej efektywny. Takim przepisem jest art. 39 k.p.a. zawierający dyrektywy wyboru sposobu doręczenia w konkretnej sprawie administracyjnej. Przewidują one odstępstwa od korzystania z PURDE bądź PUH. Jako przykład można wskazać § 4 art. 39 k.p.a. odnoszący się do decyzji:

- której organ administracji publicznej nadał rygor natychmiastowej wykonalności bądź
- podlegającej natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy bądź
- wydawanej w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych albo
- jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny.

We wskazanych wyżej przypadkach organ fakultatywnie może doręczyć decyzję (zamiast przez PURDE/PUH) przesyłką rejestrowaną bądź przez pracowników organu, inne upoważnione osoby lub organy²². W przepisie tym nie występuje kryterium efektywności, o którym mowa w art. 6 u.d.e., co – moim zdaniem – powinno być jednak brane pod uwagę.

²⁰ Na temat tej regulacji zob. np. G. Sibiga, „Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16.4.2020 r., „Monitor Prawniczy” 2020, nr 18, s. 957 i n.

²¹ Szerzej na ten temat: A. Skóra, *O rewolucji w zakresie e-doręczeń raz jeszcze. Uwagi na tle art. 6 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, DOI: 10.31648/sp.8342, s. 473-490; A. Skóra, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023, s. 103 i n.; M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Doręczenia...*, s. 135 i n.

²² Szerzej na ten temat: A. Korzeniowska-Polak, *Exception to the rule of service of documents in administrative proceedings to an electronic delivery address*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 2, s. 139-155.

W rezultacie pojawia się pytanie, czy w istocie ustawa z 18 listopada 2020 r. ujednocila i wprowadza kompleksowy system doręczeń elektronicznych (za pośrednictwem PURDE i PUH), czy może jeszcze bardziej atomizuje i rozdrabnia katalog sposobów doręczeń opartych o środki komunikacji elektronicznej i doręczenia tradycyjne, ustanawiając dwa kolejne instrumenty prawne – PURDE i PUH. O ile kompleksowa regulacja nowoczesnych sposobów doręczeń, które mają zostać rozpowszechnione dla ogółu podmiotów publicznych i wielu innych, w tym przedsiębiorców czy przedstawicieli zawodów prawniczych, zasługuje na uznanie, o tyle zakres wyjątków od stosowania nowych usług może istotnie ograniczyć zasięg reformy, a w rezultacie, zamiast uprościć, skomplikować system doręczeń w postępowaniu administracyjnym.

3. Problem zakresu temporalnego stosowania nowych e-doręczeń

Ze względu na dalekosiężne skutki wdrożenia reformy doręczeń elektronicznych dla podmiotów uczestniczących w obrocie prawnym, w tym zwłaszcza podmiotów publicznych oraz przedstawicieli zawodów prawniczych i przedsiębiorców, ustawodawca przewidział stopniowe włączanie obowiązku korzystania z nowych usług. Regulacje przejściowe zawarto w rozdziale 8 u.d.e.

Zakres temporalny stosowania nowych doręczeń oparto o takie cechy regulacji, jak:

- rozdzielenie wejścia w życie przepisów u.d.e. od zaktualizowania się obowiązku stosowania PURDE i PUH przez poszczególne grupy podmiotów publicznych²³;
- zróżnicowanie dat wejścia w życie poszczególnych przepisów u.d.e.²⁴;
- modyfikację późniejszymi nowelizacjami pierwotnie przyjętych dat wejścia w życie bądź stosowania poszczególnych przepisów u.d.e.²⁵;
- uzależnienie dat wejścia w życie/stosowania niektórych przepisów u.d.e. od komunikatu Ministra właściwego do spraw informatyzacji²⁶.

Część z nich (w tym warunkowanie w zmodyfikowanym art. 166 u.d.e. daty wejścia w życie niektórych przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych czy zmian w Kodeksie postępowania cywilnego komunikatem właściwego ministra) może wywoływać wątpliwości co do zasad prawidłowej legislacji²⁷.

²³ Por. art. 155 ust. 1-9 i art. 166 u.d.e.

²⁴ Por. art. 166 u.d.e.

²⁵ Zob. akapit poniżej.

²⁶ Por. art. 155 ust. 10 u.d.e.

²⁷ Por. np. § 43-46 ZTP.

Szczególnie istotne znaczenie dla wdrożenia reformy ma art. 155 u.d.e., który pierwotnie wprost określał datyienne, których nastanie powodowałyby obowiązek rozpoczęcia stosowania przepisów u.d.e. dotyczących PURDE i PUH dla poszczególnych grup podmiotów. I tak, organy administracji rządowej oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy, miały pierwotnie stosować te przepisy od 1 października 2021 r., a następnie – po nowelizacji ustawą z 15 czerwca 2021 r.²⁸ – od 5 lipca 2022 r. Następnie, w wyniku kolejnej modyfikacji omawianego przepisu z dniem 27 maja 2022 r.²⁹ – datyienne w zasadzie zamieniono na odesłanie do komunikatu Ministra właściwego do spraw informatyzacji. Zgodnie z dodanym wówczas art. 155 ust. 10 u.d.e. Minister właściwy do spraw informatyzacji, mając na uwadze uwarunkowania techniczne i organizacyjne niezbędne do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym, został uprawniony do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej komunikatu określającego termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających podmiotom, o których mowa w:

- a) ust. 1-5 oraz w art. 9 ust. 1 pkt 1-8, powszechne doręczanie i odbieranie korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej,
- b) ust. 6, powszechne doręczanie i odbieranie korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego;

jak również dostęp do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym. Termin określony w tym komunikacie nie mógł być późniejszy niż dzień 1 stycznia 2024 r. (a po zmianach³⁰ nie wcześniejszy niż 30 marca 2024r. i nie późniejszy niż 1 stycznia 2025 r.)³¹. Takie rozwiązanie budziło niepewność co do terminu rozpoczęcia obowiązku stosowania nowych doręczeń, a w związku z tym trudności z zaplanowaniem przez poszczególne podmioty publiczne, ale także np. kancelarie prawne, właściwych działań dostosowawczych.

Ponadto należy zwrócić uwagę na problem rozdzielenia dat wejścia w życie znowelizowanych przez u.d.e. przepisów k.p.a. (z dniem 5 października 2021 r.) od rozpoczęcia ich stosowania (co następuje dla określonym podmiotów co do zasady z dniem określonym w komunikacie). Zgodnie bowiem z art. 158 ust. 1

²⁸ Por. ustawę z 15 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. poz. 1135.

²⁹ Por. art. 8 ustawy z 28 kwietnia 2022 r. o zmianie niektórych ustaw z związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych, Dz.U. poz. 1002.

³⁰ Por. ustawę z 12 grudnia 2023 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. poz. 2699.

³¹ Por. art. 155 ust. 11 u.d.e.

u.d.e. „w okresie od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do dnia poprzedzającego dzień zaistnienia obowiązku jej stosowania, o którym mowa w art. 155, do doręczania przez podmioty publiczne w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 105 do podmiotów niebędących podmiotami publicznymi w rozumieniu tej ustawy, dokonywanego w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, stosuje się art. 39, art. 39¹, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4-9 ustawy zmienianej w art. 61 w brzmieniu dotychczasowym oraz art. 144a i art. 152a ustawy zmienianej w art. 84 w brzmieniu dotychczasowym”. Usunięcie z Kodeksu postępowania administracyjnego poprzednich regulacji dotyczących doręczeń za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej na e-PUAP i zastąpienie ich przepisami o doręczeniu na adres do doręczeń elektronicznych nastąpiło z dniem 5 października 2021 r., tj. w momencie, kiedy takie doręczenia nie były jeszcze w ogóle możliwe. Złożoność odesłań zawartych w art. 158 u.d.e. czyni natomiast trudne do rekonstrukcji normy prawne adekwatne do stosowania przez dany podmiot publiczny przed zakończeniem dla tego podmiotu okresu przejściowego. Pojawiały się niejasności co do przebiegu okresu przejściowego i stosowania w tym czasie właściwych sposobów doręczeń, tym bardziej że pierwotnie zgodnie z art. 158 ust. 2 u.d.e. przepis ust. 1 nie miał zastosowania, jeżeli podmiot publiczny posiadał adres do doręczeń elektronicznych. W związku z taką redakcją przepisu uznawano, że podmioty publiczne mogą uzyskać adres do doręczeń elektronicznych przed datą określoną w komunikacie³², co wiązałoby się jednak z obowiązkiem rozpoczęcia stosowania nowych sposobów e-doręczeń wcześniej niż w dacie określonej w komunikacie. Czyniło to niejasnym dla adresatów doręczeń w okresie przejściowym, jakie sposoby doręczeń (w tym składania podań do organu) są akceptowane w danym momencie. Problem ten pojawił się już w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wskazywano przykładowo, że „Z uwagi na treść art. 158 ust. 1 w zw. z art. art. 155 ust. 2 i ust. 10 oraz ust. 7 w zw. z art. 166 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych [...]: (1) Prezes Sądu Okręgowego w [...] nie jest obecnie i nie był w dniu 7 czerwca 2022 r. zobowiązany do stosowania przepisów powołanej ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej, natomiast (2) do doręczenia wezwania do uzupełniania braku formalnego podania w rozumieniu art. 63 § 1 k.p.a., powinny znajdować zastosowanie art. 39, art. 39¹ i art. 46 § 4-9 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 4 października 2021 r.”³³ Dlatego

³² Podobnie M. Pietrasz, *Zasady doręczania pism i wnoszenia podań drogą elektroniczną w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez samorządowy organ podatkowy w tzw. okresie przejściowym*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 17.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z 26.10.2022 r., II SAB/Wa 419/22, CBOSA. Podobnie WSA w Warszawie w wyroku z 14.12.2022 r., I SA/Wa 2364/22, CBOSA: „Organ odwoławczy trafnie wskazał, że doręczenie postanowienia z 5 kwietnia 2022 r. skarżącej nastąpiło 23 kwietnia 2022 r.

w wyniku nowelizacji ustawy o doręczeniach elektronicznych z dniem 19 grudnia 2023 r. uchylono art. 158 ust. 2 u.d.e., co nie rozwiązuje jednak wszystkich wątpliwości co do sposobów doręczeń w okresie przejściowym.

Komunikat Ministra Cyfryzacji, o którym mowa w art. 155 u.d.e., został początkowo wydany w dniu 29 maja 2023 r. (ogłoszony w dniu 7 czerwca 2023 r.). Wynikało z niego, że z dniem 10 grudnia 2023 r. mija termin na wdrożenie rozwiązań technicznych umożliwiających stosowanie PURDE i PUH dla szerokiej grupy podmiotów³⁴. Następnie, komunikatem z 22 listopada 2023 r.³⁵ zmieniono poprzedni komunikat, przesuwając tę datę na 30 grudnia 2023 r., jednocześnie zapowiadając podjęcie działań legislacyjnych w sprawie ustawowego przesunięcia daty granicznej wskazanego komunikatem rozpoczęcia stosowania nowych usług z 1 stycznia 2024 r. na 1 stycznia 2025 r.³⁶ Po wejściu w życie ustawy nowelizującej, w dniu 21 grudnia 2023 r. wydano kolejny komunikat zmieniający datę wdrożenia na dzień 1 października 2024 r.³⁷ Komunikatem z 12 lipca 2024 r. przesunięto tę datę na 1 stycznia 2025 r.³⁸

Aktualny termin wdrożenia obejmuje:

- organy administracji rządowej oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy;

w trybie art. 46 § 6 k.p.a., co potwierdza wydruk z UPD (Urzędowe Poświadczenie Doręczenia), po upływie 14 dni licząc od dnia utworzenia poświadczenia przedłożenia korespondencji adresatowi drogą elektroniczną (8 kwietnia 2022 r.). Art. 46 § 6 k.p.a. zachował moc na podstawie art. 155 ust. 1 i 10 oraz art. 158 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych [...], skoro Urząd [...] posiada skrzynkę ESP (Elektroniczną Skrzynkę Podawczą) na platformie ePUAP (strona internetowa: bip.warszawa.pl), a nie adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 158 ust. 2 tej ustawy”.

³⁴ Por. definicję podmiotu publicznego z art. 2 pkt 6 u.d.e. Na ten temat: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3, s. 400-403.

³⁵ Komunikat Ministra Cyfryzacji z 22.11.2023 r. zmieniający komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym, Dz.U. poz. 2540.

³⁶ Por. <https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/komunikat-ministra-cyfryzacji-dotyczacy-zmieniajacy-termin-obowiazku-wdrozenia-e-doreczen> [dostęp: 25.04.2024] oraz poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych, druk sejmowy nr 92, Sejm X kadencji.

³⁷ Komunikat Ministra Cyfryzacji z 21.12.2023 r. zmieniający komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym, Dz.U. poz. 2764.

³⁸ Komunikat Ministra Cyfryzacji z 12.07.2024 r. zmieniający komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym, Dz.U. poz. 1078.

- inne organy władzy publicznej, w tym organy kontroli państwowej i ochrony prawa, oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- Narodowy Fundusz Zdrowia;
- agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury, inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz związki metropolitalne, jak również samorządowe zakłady budżetowe zostały zobowiązane od dnia 1 stycznia 2025 r. stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem PURDE (w odniesieniu do PUH – od 1 października 2029 r.).

Ostatni komunikat aktualizuje również z dniem 1 stycznia 2025 r. obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do BAE, powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego przez takie podmioty, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1-8 u.d.e., jak:

- 1) adwokat wykonujący zawód,
- 2) radca prawny wykonujący zawód,
- 3) doradca podatkowy wykonujący zawód,
- 4) doradca restrukturyzacyjny wykonujący zawód,
- 5) rzecznik patentowy wykonujący zawód,
- 6) notariusz wykonujący zawód,
- 7) podmiot niepubliczny wpisany do rejestru przedsiębiorców, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym³⁹ (od 1 kwietnia 2025 r.).

Uzyskanie takiego adresu wymaga przy tym inicjatywy danego podmiotu (por. art. 11 i n. u.d.e.).

4. Zakończenie

Jak wykazano, nieprzejrzystość podstaw prawnych w zakresie relacji między u.d.e. i k.p.a., wielość wyjątków od stosowania PURDE i PUH czy innych sposobów

³⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 979 ze zm.

doręczeń (np. doręczanie wydruków, doręczanie na konto w systemie teleinformatycznym), złożoność dyrektyw stosowania poszczególnych rodzajów doręczeń oraz brak umocowania w k.p.a. zasady efektywności w odniesieniu do wyboru alternatywnych rodzajów doręczeń, stanowią istotne dla powodzenia reformy bariery związane z zakresem przedmiotowym nowego systemu doręczeń elektronicznych. W odniesieniu do zakresu temporalnego niepewność harmonogramu wdrożenia wynika z modyfikacji terminów aktualizacji obowiązków organów w zakresie stosowania PURDE i PUH, uzależnienia aktualizacji obowiązku wdrożenia od zdarzenia przyszedłego i o niepewnej dacie (wydanie komunikatu ministra), uzależnienia wejścia w życie części przepisów u.d.e. od komunikatu ministra czy zależności między uzyskaniem adresu do doręczeń organu a koniecznością stosowania PURDE i PUH. Jedynie część wątpliwości w tym zakresie niweluje wydanie komunikatu Ministra Cyfryzacji określającego datę 1 stycznia 2025 r. jako datę wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczenia korespondencji z wykorzystaniem PURDE i PUH przez wiele podmiotów publicznych. Oczekiwane jest przyjęcie i wdrożenie takich rozwiązań prawnych, które pozwolą na harmonijne przejście od doręczeń za pośrednictwem ePUAP do doręczeń na adres do doręczeń elektronicznych. Ewolucyjne podejście, zakładające współwystępowanie przez pewien okres obu sposobów doręczeń za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wydaje się celowe. Na tym tle tym bardziej ujawniają się wyzwania organizacyjne, przed którymi stają podmioty publiczne, ale także podmioty niepubliczne, które zostały zobligowane do uzyskania adresu do doręczeń i stosowania nowych usług w kontaktach z podmiotami publicznymi.

Należy podkreślić, iż powodzenie reformy jest uzależnione od transformacji cyfrowej działalności podmiotów publicznych wykraczającej poza system doręczeń (a związanej z powszechnością elektronicznego zarządzania dokumentacją), w tym od odpowiedniego wsparcia technologicznego, finansowego, szkoleniowego (zwłaszcza dla podmiotów samorządowych). Dotychczas zmienny harmonogram reformy oraz brak automatyzmu tworzenia adresów do doręczeń elektronicznych dla podmiotów publicznych z pewnością nie sprzyjały realizacji takich celów.

Wydaje się ponadto, iż zagubiono w tym przedsięwzięciu perspektywę jednostki. Położono bowiem nacisk na wdrażanie reformy poprzez obowiązek – tj. poprzez wymóg uzyskania adresu do doręczeń w BAE przez niepubliczne podmioty profesjonalne (przedstawiciele zawodów prawniczych czy przedsiębiorców wpisanych do CEIDG i KRS), wymienione w art. 9 ust. 1 pkt 1-9 u.d.e. Niejasny jest sposób, cel czy harmonogram transformacji od e-PUAP do PURDE. Złożoność stanu prawnego, niepewność zasad okresu przejściowego, obowiązywanie znowelizowanych przepisów k.p.a. w zakresie doręczeń niepodlegających w istocie stosowaniu przed 1 stycznia 2025 r., stopniowe planowane wygaszanie kont e-PUAP w zależności od

rodzaju podmiotu publicznego – czynią reformę niezrozumiałą dla przeciętnego obywatela. Stan ten pogłębia brak efektywnej kampanii społecznej. Tymczasem powodzenie reformy doręczeń elektronicznych zależy jest od udziału społeczeństwa, przekonania obywateli do zakładania adresów do doręczeń elektronicznych. Publiczna usługa hybrydowa stanowić powinna bowiem jedynie domknięcie systemu doręczeń, dedykowane podmiotom wykluczonym cyfrowo, nie zaś jego podstawę, która powinna bazować na powszechności stosowania PURDE, spełniającej standardy usługi zaufania z rozporządzenia eIDAS⁴⁰.

Podsumowując, warto podkreślić istotność problematyki doręczeń elektronicznych dla efektywności procedur prawnych (w tym administracyjnych) czy funkcjonalność zamiaru ujednoczenia regulacji doręczeń w prawie polskim. Wskazane istotne mankamenty legislacyjne związane z zakresem przedmiotowym i temporalnym reformy wywołują jednak wątpliwości co do sprawnego jej wdrożenia. Mogą budzić obawy, czy inkluzywność doręczeń elektronicznych, która powinna być głównym postulatem i metazasadą nowego systemu doręczeń, nie pozostanie jedynie mitem. Tymczasem bez urzeczywistnienia tej idei trudno zasadnie mówić o nowej jakości doręczeń elektronicznych służących jednostkom i podmiotom publicznym⁴¹.

Dlatego należy postulować spójność regulacyjną w odniesieniu do dyrektyw stosowania poszczególnych rodzajów doręczeń z uwzględnieniem zasady efektywności, unikanie atomizacji rodzajów doręczeń i mnożenia odstępstw od zasad doręczeń przyjętych u.d.e. (minimalizacji wyjątków), stałość harmonogramu okresu przejściowego, ewolucyjne wygaszanie ePUAP, przyspieszenie wdrażania EZD w podmiotach publicznych jako podstawy do stosowania PURDE/PUH, wzmocnienie potencjału technologicznego i organizacyjnego podmiotów publicznych w zakresie wdrażania nowego systemu doręczeń, powszechność szkoleń dla pracowników administracji oraz realizację intensywnej kampanii społecznej skierowanej do podmiotów niepublicznych – profesjonalnych oraz obywateli.

Przygotowywana jest nowelizacja ustawy wraz z wprowadzeniem okresu przejściowego – do 31 grudnia 2025 r., w którym podmioty publiczne będą mogły stopniowo dostosowywać się do nowego sposobu prowadzenia korespondencji oraz wprowadzić systemy elektronicznego obiegu dokumentów, a doręczenie z wyko-

⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz.Urz. UE L 257, s. 73.

⁴¹ Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Publiczne usługi doręczeń elektronicznych – nowa jakość w służbie jednostki*, [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa–Łódź 2022, s. 567.

rzystaniem ePUAP i PURDE będzie równoważne w skutkach prawnych⁴². Czas pokaże, czy korekta reformy umożliwi w końcu jej efektywne wdrożenie.

Literatura

- Cebera A., *New Procedure for Electronic Deliveries in Administrative Proceedings*, „Ius Novum” 2023, nr 2. *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023.
- Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz Warszawa 2021.
- Korzeniowska-Polak A., *Exception to the rule of service of documents in administrative proceedings to an electronic delivery address*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 2.
- Kościuk D.J., *Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8.
- Pietrasz M., *Zasady doręczania pism i wnoszenia podań drogą elektroniczną w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez samorządowy organ podatkowy w tzw. okresie przejściowym*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5.
- Sibiga G., *„Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16.4.2020 r.*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 18.
- Sibiga G., *Jak nie informatyzować administracji*, „Rzeczpospolita” z 18.07.2022 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art36713481-grzegorz-sibiga-jak-nie-informatyzowac-administracji>.
- Skóra A., *O rewolucji w zakresie e-doręczeń raz jeszcze. Uwagi na tle art. 6 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, DOI: 10.31648/sp.8342.
- Szpor G., *Elektroniczna administracja a „wykluczenie cyfrowe”*, [w:] *Polityka społeczna w procesie integracji europejskiej*, red. A. Rączaszek, W. Koczur, Katowice 2009.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Doręczenia elektroniczne w praktyce*, Warszawa 2024.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Publiczne usługi doręczeń elektronicznych – nowa jakość w służbie jednostki*, [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa–Łódź 2022.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Transformacja e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022, nr 8.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3.
- Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, OT-637, Kancelaria Senatu, grudzień 2015, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/133/plik/ot-637_internet.pdf.
- Ziółkowska A., *Postępująca informatyzacja administracji publicznej a wykluczenie cyfrowe obywateli, czyli czy istnieje zagrożenie inkluzyjności administracji publicznej? Przyczynek do dyskusji*, [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022.

⁴² Zob. projekt nowelizacji przedstawiony do konsultacji społecznych (<https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/konsultacje-zmian-legislacyjnych-dotyczacych-e-doreczen>) oraz informację na stronach Ministerstwa Cyfryzacji (<https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/zmiana-terminu-wprowadzenia-e-doreczen>) [dostęp: 26.07.2024].

Grzegorz Sibiga

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

ORCID: 0000-0002-4721-8272

gsibiga@inp.pan.pl

Problem fikcji czynnika ludzkiego w rozstrzygnięciach podejmowanych automatycznie na podstawie prawa administracyjnego

Słowa kluczowe: automatyzacja, automatyczne podejmowanie decyzji, system teleinformatyczny

Streszczenie. Fikcja czynnika ludzkiego polega na wprowadzeniu w prawie administracyjnym rozwiązań wymagających automatyzacji rozstrzygnięć i pozorne pozostawienie kompetencji w tym zakresie nadal człowiekowi lub grupie ludzi. W tekście przedstawiono ten problem w kontekście rozwoju przepisów polskiego prawa administracyjnych związanego z automatyzacją podejmowania działań władczych. Z przeprowadzonych analiz wynika, że zjawisko fikcji czynnika ludzkiego nadal występuje w prawie, ale dotychczasowe próby wprowadzania w prawie kompetencji do automatycznych rozstrzygnięć są niejednolite i dokonywane według niejasnych kryteriów dopuszczenia takich rozstrzygnięć. Wynikiem analizy jest przedstawienie kierunkowych postulatów *de lege ferenda*.

The Issue of Human Factor Fiction in Automated Decision-Making Under Administrative

Keywords: automatisisation, automated decision making, communication and information system

Summary. The fiction of a human factor is based on implementing solutions in administrative law, which require automatisisation of decisions and seemingly leaving the competence in that area to a human being or a group of people. In the text, the problem is shown through the context of the development of legal provisions in the Polish administrative law connected to the automatisisation of decision making. The analysis shows that the phenomenon of the fiction of a human factor still occurs in the law, however current attempts in implementing competence to automated decisions are inconsistent and conducted according to unclear criteria regarding allowing such decisions.

Wprowadzenie

W publikacji z 2010 r. razem z Wojciechem Wiewiórowskim zwróciliśmy uwagę na obecne w polskim prawie administracyjnym zjawisko „fikcji substratu ludzkiego” (fikcji czynnika ludzkiego) polegające na „wprowadzeniu automatycznych rozstrzygnięć i pozorne pozostawienie w prawie kompetencji do wydawania decyzji

przez organ rozumiany jako człowiek lub grupa ludzi¹. Chodzi o rozwiązania, które w swoim założeniu wymagają zastosowania algorytmów do wykonania kompetencji władczych, ale prawodawca nie zauważa tego i nadal wskazuje bezpośrednio lub pośrednio człowieka jako podejmującego rozstrzygnięcie. Bezpośrednią podstawą do sformułowania tego wniosku była ustawa z 2 kwietnia 2009 r. zmieniająca ustawę Prawo o ruchu drogowym, która tworzyła Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD), do której powrócę jeszcze w dalszej części tekstu. Pomimo upływu kilkunastu lat od publikacji zjawisko to nadal występuje w prawie administracyjnym, a nawet się rozwija. Jednak w niniejszym tekście problem ten chciałbym przedstawić w szerszym kontekście – ewolucji tworzenia podstaw prawnych do automatycznego podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej i wyzwań z tym związanych.

Automatyzacja rozstrzygnięć i jej geneza

Zjawisko automatyzacji, w tym automatyzacji rozstrzygnięć, ma już dosyć długą historię w działalności polskiej administracji publicznej. Pod pojęciem automatyzacji rozumiemy – najogólniej ujmując – zastąpienie w pełnym lub przynajmniej znacznym stopniu pracy człowieka przez pracę maszyn działających na zasadzie samoregulacji i wykonujących pracę bez udziału człowieka. W tym kontekście należy pamiętać, że od początku uruchamiania komputerów i działania systemów (tele)informatycznym celem ich funkcjonowania było wyręczenie człowieka w dokonywania skomplikowanych czynności dotyczących przetwarzania informacji oraz komunikowania się. Istotą i przeznaczeniem ich stosowania jest więc automatyczne przetwarzanie danych. W szczególności algorytmy pozwalają na zastąpienie pracy człowieka w czynnościach w postępowaniu. Służą one do prostych czynności techniczno-procesowych w postępowaniu (np. potwierdzenie wprowadzenia pisma do systemu czy weryfikacja zamieszczenia w formularzu wymaganych danych) lub też faktycznych i samoistnych czynności dla celów porządkowych (np. automatycznego generowania w systemie informatycznym numerów porządkowych, choćby PESEL). Jednak algorytmy pozwalają również na automatyzację czynności jednostronnie ustalających sytuację zewnętrznego adresata działań administracji. Zawiera się to w zbiorczej kategorii automatycznego podejmowania decyzji (rozstrzygnięć) (*automated decision making* – ADM) rozumianego jako wydawanie decyzji (rozstrzygnięć) administracyjnych częściowo lub w pełni na podstawie zautomatyzowanych wyników generowanych przez systemy algorytmiczne, które zawierają się

¹ G. Sibiga, W. Wiewiórowski, *Automatyzacja rozstrzygnięć i innych czynności w sprawach indywidualnych załatwianych przez organ administracji publicznej*, [w:] *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2010, s. 236 i n.

w wykonywaniu określonych prawem zadań publicznych². Kategoria ADM z pewnością zawiera w sobie decyzję administracyjną, ale jest szersza, ponieważ odnosi się do każdej opartej na przepisie prawa czynności władczej organu mającej wiążący charakter dla jej adresatów³. Dlatego w dalszej części tekstu używam zwrotu „rozstrzygnięcie”, aby nie odnosić tego problemu tylko do podejmowania decyzji administracyjnej. Z kolei w tekście nie posługuję się tak eksponowanym obecnie pojęciem „sztucznej inteligencji” ze względu na jego bardzo zróżnicowanie rozumienie, biorąc pod uwagę niezwykle długi okres od jego stworzenia w latach 50. XX w. przez Johna McCarty’ego⁴ aż do kilkukrotnie zmienianej definicji „systemu sztucznej inteligencji” w pracach nad unijnym Aktem w sprawie sztucznej inteligencji⁵.

W istocie rola systemu w takich procesach ADM polega na naśladowaniu ludzkiego procesu myślowego w dokonywaniu subsumcji dla potrzeb rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach. Automatyzacja może dotyczyć określonych pojedynczych czynności, ciągu czynności nieobejmujących całego postępowania oraz wszystkich czynności w postępowaniu od jego wszczęcia do zakończenia. Składają się na nią niezwykle różnorodne rozwiązania programowe: począwszy od prostych algorytmów służących do obliczeń i zestawiania danych, aż po systemy oparte na regułach, predykcji, nauczaniu maszynowym czy sieciach neuronowych.

W Polsce już w latach 70. i 80. ubiegłego wieku zauważono znaczenie procesów automatyzacji w stosowaniu prawa, w szczególności w działaniach administracji publicznej⁶. Podkreślano rolę istniejących już wówczas systemów informatycznych w sterowaniu procesami technologicznymi w przemyśle i porównywano je do „mechanizacji procesów intelektualnych w administracji, ponieważ przetwarzanie informacji i podejmowanie decyzji (a więc proces intelektualny) stanowią treść i istotę działania administracji [...]”⁷. Podkreślano, że „administracja nic nie

² U.B.U. Roehl, *Understanding automated decision-making in the public sector: a classification of automated, administrative decision-making*, [w:] *Service Automation in the Public Sector: Concepts, Empirical Examples and Challenges*, red. G. Juell-Skielse, I. Lindgren, M. Åkesson, Springer Nature 2022, s. 35.

³ Np. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6.06.2018 r. (K 53/16) profilowanie bezrobotnego skutkujące wyborem dla niego odpowiednich form pomocy (profil pomocy) uznano za „prawną formę działania administracji sui generis”, a nie akt administracyjny (Część III, pkt 4.4).

⁴ A. Piechocki, K. Gorzkowska, *Problematyka stosowania prawa autorskiego do dzieł stworzonych przy udziale tzw. generatywnej sztucznej inteligencji*, „Prawo Nowych Technologii” 2023, nr 1, s. 24.

⁵ J. Rzymowski, *Definicja prawnicza sztucznej inteligencji na podstawie projektu rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji*, „Prawo Nowych Technologii” 2023, nr 1, s. 19 i n.

⁶ I. Lipowicz, *Administracyjnoprawne zagadnienia informatyki*, Katowice 1984, s. 46; J.M. Szymański, *Prace Polskiego Towarzystwa Cybernetycznego w zakresie płytkiej i głębokiej algorytmizacji prawa*, [w:] *Prawo i informatyka. Prawne problemy systemów informatycznych. Materiały konferencji*, Warszawa 1978, s. 184-185.

⁷ I. Lipowicz, *Administracyjnoprawne ...*, s. 16 i 46, a także literatura tam powołana.

produkuje; ogranicza się ona jedynie do otrzymywania informacji ilościowych i jakościowych [...], przetwarza je i przesyła do zainteresowanych [...]"⁸.

W literaturze przedmiotu jako pierwszą próbę algorytmizacji i automatyzacji stosowania prawa polskiego wskazywano prezentowany od 1975 r. program AURAP-1⁹. Obejmował on stosowanie przepisów prawa pracy dotyczących rozwiązywania stosunków pracy w standardowych sytuacjach, a wynikiem jego działania było wydanie opinii prawnej co do tego rozwiązania na podstawie „łańcucha pytań” do użytkownika systemu (opinia w dwóch wariantach – pozytywnym i negatywnym wraz z uzasadnieniem).

Dlatego też trafnie z punktu widzenia późniejszych zjawisk w administracji publicznej prognozowano w tych już odległych latach zautomatyzowane wydawanie decyzji administracyjnych (bez udziału człowieka), „co miałyby umożliwić szybkie i bezstronne rozstrzygnięcie spraw za pośrednictwem komputera”¹⁰. Już od pierwszych prób automatycznego stosowania prawa stwierdzano, że algorytmy mogą odegrać pozytywną rolę w sprawach, w których przepisy prawa stosuje się masowo w sposób szablonowy¹¹. Z tych powodów takie postępowania administracyjne są bardziej podatne na procesy automatyzowania w stosunku do innych prawem określonych postępowań prowadzonych przez organy państwa. Równocześnie automatyzacja procesów informacyjnych miała uwolnić pracowników administracji od wielu rutynowych zajęć, czyniąc ją bardziej twórczą i koncepcyjną¹².

Już od początku obecnego wieku w części państw w określonych „szablonowych” kategoriach spraw indywidualnych następowało wdrażanie systemów automatycznego rozstrzygnięcia, np. nakładanie kar za naruszenia przez kierowców przepisów ruchu drogowego (Wielka Brytania, Francja¹³). Co istotne, wprowadzenie tych „systemów drogowych” spotkało się z pozytywnymi ocenami ze względu na ich rzetelność, skuteczność i równe traktowanie¹⁴. Wprowadzanie rozwiązań automatyzujących w tym obszarze nie ominęło także naszego kraju, o czym piszę w dalszej części tekstu.

⁸ J. Ferrier, *O naukowym administrowaniu*, Warszawa 1974, s. 18.

⁹ A. Szymański, J.M. Szymański, *AURAP-1 i algorytmizacja prawa*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 7, s. 114 i n.

¹⁰ I. Lipowicz, *Administracyjnoprawne ...*, s. 52, a także literatura tam powołana.

¹¹ A. Szymański, J.M. Szymański, *AURAP-1 ...*, s. 119.

¹² I. Lipowicz, *Administracyjnoprawne ...*, s. 52.

¹³ L. Carnis, *The automated speed enforcement system in Great Britain: between a technical revolution and administrative continuity*, „International Review of Administrative Science” 2007, vol. 73, nr 4, s. 597 i n.; L. Carnis, *The French Automated Speed Enforcement Programme: A Deterrent System at Work*, Australasian Road Safety Research, Policing and Education Conference 2008, s. 752 i n.

¹⁴ C. Eyssartier, F. Hamelin, *Professional and Community Acceptance of Automated Traffic Enforcement in France*, Australian Transport Council. Australasian Road Safety Research, Policing and Education Conference, Canberra 2010, s. 6.

W swoich opracowaniach początki automatyzacji czynności władczych w polskiej administracji publicznej zaobserwowałem przed 2003 r. w typowaniu podmiotów do kontroli według określonych kryteriów (kontrola świadczeniodawców przez kasę chorych) na podstawie zgromadzonych danych w systemie START Śląskiej Regionalnej Kasy Chorych (ŚRKCh)¹⁵. Ten wdrażany od 1999 r. system składał się z prawie 30 modułów zbierających informacje od ponad 3000 zakładów opieki zdrowotnej, w tym dane o wszystkich udzielonych świadczeniach zdrowotnych dla prawie 5 mln ubezpieczonych w ŚRKCh¹⁶.

Automatyzacja rozstrzygnięć w polskim prawie administracyjnym – kształtowanie się podstaw prawnych automatyzacji i problem fikcji czynnika ludzkiego

W polskim prawie administracyjnym przez długi okres nie występowały przepisy, które regulowałyby automatyczne podejmowanie rozstrzygnięć. W doktrynie regulację przewidującą taką automatyzację zauważono w przepisach z 2004 r., tj. w wykonującym ustawę o podatkach i opłatach lokalnych¹⁷ rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości¹⁸, w którym „zezwolono na wymierzanie podatków i opłat lokalnych w następstwie operacji przeprowadzanych w systemie informatycznym”¹⁹. Jednak w mojej ocenie akurat wspomniane rozporządzenie dopuszczało automatyczne czynności na danych stanowiących podstawę rozstrzygnięcia, ale nie samo rozstrzygnięcie oparte na algorytmie. Prawodawca przewidywał bowiem jedynie automatyzację tworzenia raportów i zbiorczych zestawień według kryteriów definiowanych przez użytkownika systemu i porównywania danych z dwóch rejestrów publicznych (ewidencji gruntów i budynków oraz ewidencji podatkowej nieruchomości); natomiast już nie czynił tego w zakresie dokonywania na ich podstawie wymiaru i poboru podatku lokalnego.

Pierwszą regulacją ustawową, w stosunków do której tak powszechnie manifestowano wprowadzenie w niej rozwiązań ADM, była wspomniana na wstępie tek-

¹⁵ G. Sibiga, [w:] *eHealth: Innovations- und Wachstumsmotor für Europa. Potenziale in einem vernetzten Gesundheitsmarkt*, red. J. Eberspächer, A. Picot, G. Braun, Heidelberg 2006, s. 294-295.

¹⁶ Na temat systemu START ŚRKCh: A. Bielewicz, *START zbyt dobrze wystartował*, „Computerworld” 10.06.2002 r.

¹⁷ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.).

¹⁸ Dz.U. Nr 107, poz. 1138.

¹⁹ T. Szewc, *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa 2007, s. 52, przypis 2.

stu nowelizacja ustawy Prawo o ruchu drogowym²⁰ z 2 kwietnia 2009 r.²¹ Ustawa tworzyła w strukturze Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD) Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD), tj. jednostkę organizacyjną, która już swojej nazwie odnosiła się do automatyzacji. W tym akcie określono również cele, strukturę i kompetencje CANARD. Zmiana ustrojowa urzędu połączona została z zasadniczym przeobrażeniem samego postępowania w zakresie przekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości, które stawało się postępowaniem administracyjnym kończonym decyzją administracyjną nakładającą karę. Do zadań CANARD należało prowadzenie tych postępowań, w których decyzję wydawał Główny Inspektor, oraz obsługa urzędzeń, które automatycznie rejestrowały przekroczenia prędkości stanowiące podstawę wszczęcia postępowania. Jednak poza samoczynną rejestracją obrazu przepisy nie przewidywały automatyzacji jakichkolwiek czynności w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary: od przesłania zawiadomienia o jego wszczęciu po wydanie decyzji administracyjnej. Pozwalało to przyjąć, że czynności w tym zakresie nadal będzie realizował człowiek.

Tymczasem zupełnie inny obraz postępowania przedstawiało uzasadnienie projektu ustawy i materiały informacyjne GITD. Już w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy z 2008 r. wyjaśniono, że „korzyścią proponowanych rozwiązań jest również ich daleko idąca automatyzacja, to jest uniezależnienie systemu od nie zawsze obiektywnego czynnika ludzkiego”²², według materiałów informacyjnych zaś automatyzacja miała obejmować wszystkie czynności w postępowaniu²³. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 października 2009 r.²⁴ orzekł niezgodność ustawy z Konstytucją RP i nie weszła ona w życie, ale nie miało to związku z problematyką automatyzacji.

Dalej idący problem stanowi „ukryta automatyzacja”, która nie tylko nie znajduje oparcia w przepisach prawa, ale następuje bez ujawniania przez organy administracji publicznej zakresu faktycznego automatyzowania własnych czynności, szczególnie w ich sferze wewnętrznej. Przedmiotem naszych badań w 2015 r. były wydawane na podstawie ustawy o drogach publicznych²⁵ (art. 13k i n.) decyzje Głównego Inspektora Transportu Drogowego (GITD) nakładające kary w wyniku kontroli uiszczania opłaty elektronicznej za przejazd pojazdów ciężarowych,

²⁰ Ustawa z dnia 10 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.

²¹ Zob. pod adresem <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/925.htm> [dostęp: 16.12.2024] przebieg procesu legislacyjnego zakończonego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14.10.2009 r., który orzekł przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta jej niezgodność z Konstytucją.

²² Uzasadnienie. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 925, Sejm VII kadencji.

²³ G. Sibiga, W. Wiewiórowski, *Automatyzacja rozstrzygnięć* ..., s. 238.

²⁴ Kp 4/09.

²⁵ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.

a także postępowania w przedmiocie tych decyzji²⁶. Automatyzacji podlegały czynności na początkowym etapie postępowania w zakresie ujawnienia naruszeń oraz gromadzenia informacji niezbędnych do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia kary²⁷. Chodzi w szczególności o automatyczną rejestrację obrazu pojazdu, weryfikację utrwalonych danych pod względem ich przydatności do dalszego postępowania, identyfikację pojazdu i jego właściciela, jak również ustalenia, czy nie jest to pojazd zwolniony z obowiązku uiszczenia opłaty (np. pojazd służb ratowniczych). W tym celu następowało automatyczne współdziałanie trzech systemów teleinformatycznych: systemu operatora Krajowego Systemu Elektronicznego Poboru Opłat (przedsiębiorca-operator systemu), systemu GITD oraz CEPiK (minister właściwy do spraw wewnętrznych).

Automatyczne czynności nie tylko nie były przewidziane w ustawie czy nawet w przepisach wykonawczych do niej, ale ich zakres i opis nie zostały ujawnione przez GITD. W trakcie naszych badań GITD odmówiło nam udostępnienia opisu „automatycznej procedury”, ponieważ inspekcja – cytując jej argument – „nie jest ich autorem”²⁸. Czyniło to przedstawioną procedurę nie tylko pozbawioną jednoznacznych podstaw prawnych, ale także nietransparentną, opartą wyłącznie na praktyce ustalonej przez współdziałających: organy administracji publicznej i przedsiębiorców.

Impulsem do zmian w ustawach prawa administracyjnego na pewno stało się ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO)²⁹ oraz określone w nim wymagania dotyczące automatyzacji rozstrzygnięć indywidualnych³⁰. Bezpośrednim ce-

²⁶ M. Maciejewski, G. Sibiga, *Automatyzacja w nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 81-82.

²⁷ W tych sprawach przedmiotem postępowania administracyjne jest kontrola: 1) uiszczenia opłaty elektronicznej przejazdu po drogach krajowych pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, 2) przestrzegania obowiązku kierowcy do wprowadzenia do urzędzenia zainstalowanego w pojeździe na potrzeby pobierania tych opłat prawidłowych danych o kategorii pojazdu, 3) przestrzegania obowiązku właściciela pojazdu samochodowego oraz jego posiadacza do używania urzędzenia zgodnie z jego przeznaczeniem (sankcji podlega takie naruszenie obowiązku, które skutkuje uiszczeniem opłaty w niepełnej wysokości). Zob. M. Maciejewski, G. Sibiga, *Automatyzacja ...*, s. 81.

²⁸ *Ibidem*, s. 82.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. L Nr 119 z 4.5.2016 r., s. 1 ze zm.

³⁰ Przed rozpoczęciem obowiązywania RODO zakaz automatyzacji decyzji indywidualnych przewidywał – obowiązujący od 2001 r. – art. 26a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.), który stanowił implementację art. 15 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 95/46/WE z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych (OJ L 281, 23.11.1995).

lem przyjmowania przepisów krajowych stało się bowiem wyłączenie zakazu podejmowania zautomatyzowanych decyzji indywidualnych w rozumieniu art. 22 ust. 1 RODO. W przepisie tym przewiduje się uprawnienie osoby, której dane dotyczą, do niepodlegania decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu i wywołuje wobec tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa. Podkreśla się zarazem, że jest to skierowany do administratora (w tym organu administracyjnego będącego takim administratorem) ogólny zakaz podejmowania takich decyzji, który nie ma jednak charakteru bezwzględnego³¹. Jednym z trzech opcjonalnych przypadków, gdy nie stosuje się przepisu wprowadzającego zakaz, jest sytuacja, w której zautomatyzowana decyzja jest dozwolona prawem Unii Europejskiej lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator i które przewiduje właściwe środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą (art. 22 ust. 2 lit. b RODO). Wymagany jest zatem przepis krajowy, który wprost dopuszcza taką automatyzację i jednocześnie zapewnia stosowne gwarancje dla osoby fizycznej podlegającej rozstrzygnięciu automatycznemu. W sytuacjach objętych zakresem RODO zjawisko fikcji czynnika ludzkiego pozostaje więc niedopuszczalne.

Powyższe wymagania doprowadziły do całej grupy zmian w krajowym ustawodawstwie³². Jednak w prawie administracyjnym nie doszło do ukształtowania jednolitego sposobu określania kompetencji organów administracji publicznej do podejmowania automatycznego rozstrzygnięcia, jak również w ogóle nie ustanowiono gwarancji dla osób fizycznych, których dane dotyczą. W nowelizacji z 2018 r.³³ ustawy o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym³⁴ przewidziano, że decyzje w celu rozpatrzenia wniosku wizowego oraz sprawdzenia autentyczności wizy lub spełnienia warunków wjazdu lub pobytu na terytorium „mogą się opierać wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych osobowych” (art. 11 ust. 2). Z kolei w dwóch zmianach ustawowych zawartych w tzw. ustawie dostosowującej do RODO z 2019 r.³⁵ przyjęto ustalanie wskaźnika ryzyka wyłudzeń skarbowych przez

³¹ J. Byrski, *Zmiany wprowadzone ustawą z 21.2.2019 r. w związku ze stosowaniem ogólnego rozporządzenia o ochronie danych na rynku finansowym*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 22, dod. specj., s. 21; K. Syska, *Prawa związane ze zautomatyzowanym podejmowaniem decyzji w RODO oraz Prawie bankowym i ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, *ibidem*, s. 40.

³² Na ten temat zob. G. Sibiga, *Wyłączenie zakazu zautomatyzowanego podejmowania decyzji w przepisach prawa polskiego w świetle wymagań ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO) – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 21, dod. specj., s. 87 i n.

³³ Art. 80 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, Dz.U. z 2019 r. poz. 125 ze zm.

³⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, Dz.U. z 2021 r. poz. 1041 ze zm.

³⁵ Art. 44 pkt 2 lit. a oraz art. 147 pkt 4 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

izbę rozliczeniową w STIR (System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej) na podstawie „zautomatyzowanego przetwarzania danych” (art. 119zn § 2 w zw. z § 1 Ordynacji podatkowej) oraz kompetencje dla organów Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) polegające „na zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym profilowaniu wywołującym skutki prawne wobec osoby profilowanej lub której dane podlegają zautomatyzowanemu przetwarzaniu” (art. 47c ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej³⁶).

Jednym z najbardziej zaawansowanych rozwiązań przewidzianych w prawie administracyjnym dotyczącym automatyzacji rozstrzygnięć były obowiązujące w latach 2014³⁷-2019³⁸ przepisy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dotyczące ustalania profilu pomocy dla bezrobotnego. Konsekwencją tego profilowania był „właściwy ze względu na potrzeby bezrobotnego zakres form pomocy” (profile pomocy od I do III)³⁹. W tym przypadku, co prawda, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 czerwca 2018 r.⁴⁰ nie stwierdził, aby profilowanie było sprawą w rozumieniu art. 45 ust.1 Konstytucji⁴¹ ani orzeczeniem lub decyzją, o których mowa w art. 78 Konstytucji, ale w postanowieniu z tego samego dnia bezpośrednio odniósł się w uwagach do innych organów państwa (tj. do Sejmu, Senatu oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) do konieczności spełnienia wymagań w zakresie automatycznych rozstrzygnięć indywidualnych określonych w art. 22 ust.2 RODO, jeśli profilowanie jest „procedurą opartą wyłącznie na komputerowym algorytmie, którego wynik jest wiążący”⁴². W ocenie TK „[...] ten aspekt profilowania wymaga w sposób konieczny regulacji ustawowej. Jeżeli bowiem ustalenie profilu miało być wynikiem zautomatyzowanego przetwarzania danych, konieczne byłoby wprowadzenie dodatkowych środków ochrony praw bezrobotnych”⁴³. Podejmowanie automatycznych rozstrzygnięć musi mieć więc

(UE) 2016/679 z 27.4.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. z 2019 r. poz. 730.

³⁶ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.

³⁷ Wprowadzenie rozwiązań nastąpiło ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 598), która weszła w życie 27 maja 2014 r.

³⁸ Uchylenie przepisów nastąpiło w ustawie z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 986), która weszła w życie 14 czerwca 2019 r.

³⁹ Zasady i tryb profilowania zostały przewidziane w przeważającym stopniu w przepisach wykonawczych, tj. w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 631), a nie w samej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (zob. art. 33 ust.2b-2c i ust. 4 pkt 1a tej ustawy).

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6.06.2018 r., K 53/16.

⁴¹ K 53/16, Część III pkt 4.4.

⁴² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6.06.2018 r., S 3/18

⁴³ S 3/18, pkt 7.

podstawę ustawową o określonej treści. We wspomnianym wyroku TK z 8 czerwca 2018 r. pozaustawowe określenie zakresu i trybu przetwarzania danych ustawowych podczas profilowania bezrobotnego (tutaj w rozporządzeniu wykonującym ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) zostało uznane za naruszenie art. 51 ust.1 i ust. 5 Konstytucji⁴⁴.

Nowym etapem regulacji automatyzacji w prawie administracyjnym są z pewnością wprowadzone ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁴⁵ i obowiązujące od 5 października 2021 r. nowe zasady ogólne zawarte w art. 14 § 1b k.p.a. i art. 126 § 2 Ordynacji podatkowej, według których sprawy (podatkowe) mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie. W mojej ocenie przedmiotowej zasady nie można traktować jako bezpośredniej podstawy do wydawania zautomatyzowanych decyzji, ale tylko normę kierunkową wymagającą uzupełnienia w przepisach prawa materialnego. Zautomatyzowanie wydawania decyzji administracyjnej stanowi bowiem zmianę samej kompetencji organu administracji publicznej. W związku z tym celem przepisu proceduralnego jest jedynie ustalenie warunków w postępowaniu, jakie muszą być spełnione, gdy decyzja – na podstawie przepisu materialnego – zostaje wydana automatycznie⁴⁶.

Częściowo zbliżoną regulację wprowadzono w 2022 r.⁴⁷ do ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, według której Szef Krajowej Administracji Skarbowej wydaje pisma generowane automatycznie w e-Urzędzie Skarbowym (e-US), a załatwienie sprawy w e-US jest równoznaczne z załatwieniem sprawy przez organ KAS właściwy do jej załatwienia (art. 35c ust.1 i ust.4). Przepis ten łączy w sobie pozostawienie kompetencji dla organu w dotychczasowym rozumieniu z automatyzacją czynności i to w niezwykle szerokim zakresie, tj. w każdej sprawie należącej do właściwości organu.

Jednocześnie w prawie administracyjnym zauważalny jest zupełnie odwrotny kierunek, w którym ustawodawca nie tylko podtrzymuje fikcję czynnika ludzkiego, ale nadaje jej bezpośrednią ustawową podstawę. Od 2012 r. trwa uchwalanie ustaw, które przewidują, że decyzje (ew. inne pisma) sporządzone z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego organu mogą zamiast podpisu (podpisu własnoręcznego) zawierać nadruk imienia i nazwiska wraz ze stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do ich wydania.

⁴⁴ K 53/16, Część III pkt 5.

⁴⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.

⁴⁶ Na temat zob. G. Sibiga, *Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 §1b k.p.a). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6, dod. specj., s. 7 i n.

⁴⁷ Art. 15 pkt 4 ustawy z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. poz. 1301).

Rozwiązanie to wprowadzono już w grupie 7 ustaw dotyczących różnego rodzaju świadczeń, w szczególności należących do kompetencji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), począwszy od dwóch nowelizacji z 2012 r.⁴⁸ oraz 2013 r.⁴⁹ ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵⁰. Kolejnych pięć ustaw z lat 2020-2022 powieliła przedmiotowe rozwiązanie w zakresie realizacji coraz szerzej ujętych kompetencji organów administracji publicznych⁵¹, aż do wprowadzenia w 2022 r. przepisów, które dopuszczają jego zastosowanie do wszelkich decyzji, postanowień oraz innych pism ZUS (art. 83f ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) oraz wszystkich decyzji i innych pism w sprawach świadczeń organu emerytalnego dla „służb i formacji mundurowych” (art. 32b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin).

Przyjęte rozwiązania w przypadku ustaw z lat 2012-2013 tłumaczy się ogromną skalą rutynowo wydawanych decyzji rewaloryzacyjnych (według uzasadnienia projektów z 2012 r. było to corocznie ok. 7,6 mln decyzji)⁵². Dlatego też – jak czytamy w tych uzasadnieniach – „decyzje dotyczące waloryzacji świadczeń generowane są [...] automatycznie przez system teleinformatyczny ZUS, po wprowadzeniu do niego odpowiednich algorytmów obliczeniowych i stanowią dokument potwier-

⁴⁸ Ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 118), która w art. 11 ust.1 wprowadziła omawiane rozwiązanie.

⁴⁹ Ustawa z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. poz. 240) wprowadzająca do nowelizowanej ustawy art. 93 ust.2.

⁵⁰ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504).

⁵¹ Art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U. z 2022 r. poz. 2575), art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U. z 2022 r. poz. 2235) i art. 31zda ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095), a także art. 1 pkt 5) i art. 2 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 2476) wprowadzające art. 83f ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1230) oraz art. 32b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2022 r. poz. 1626).

⁵² Uzasadnienie. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, druk sejmowy nr 935, Sejm VII kadencji, s. 2.

dzający dokonane systemowo obliczenie”⁵³. Rozwiązanie dotyczy zatem masowo sporządzanych, powtarzalnych decyzji, które faktycznie są generowane automatycznie przez algorytm w systemie, a następnie drukowane, tak aby w postaci papierowej zostać doręczone adresatom aktów.

Równolegle, od 1 stycznia 2016 r., zbliżone rozwiązanie obowiązuje w Ordynacji podatkowej, wprowadzone nowelizacją tej ustawy z 2015 r.⁵⁴ Zgodnie z art. 210 § 1a O.p. decyzja w sprawie ustalenia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, podatku rolnym lub podatku leśnym, w tym w formie łącznego zobowiązania pieniężnego, sporządzana z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, może zamiast podpisu własnoręcznego osoby upoważnionej do jej wydania zawierać podpis mechanicznie odtwarzany tej osoby lub nadruk imienia i nazwiska wraz ze stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do jej wydania. Ponownie przyczyną wprowadzenia rozwiązania była algorytmizacja procesu wydawania aktów administracyjnych, które wpływa na „ograniczenie czasochłonności procesu wydawania decyzji”, w przypadku gdy „samorządowe organy podatkowe nierzadko wydają decyzje wymiarowe w liczbie nawet przekraczającej kilkadziesiąt tysięcy w ramach danego samorządu”⁵⁵.

Treść tych przepisów nie oddaje faktycznego procesu masowego wydawania decyzji, ponieważ w ogóle nie odniesiono się w nich do automatyzacji podejmowania decyzji w systemie teleinformatycznym organu. Tymczasem w praktyce w decyzjach wydawanych masowo, nawet w milionach spraw indywidualnych, standardowo nie zaistnieje jakakolwiek czynność człowieka (np. weryfikacja treści aktu) pomiędzy mechanicznymi: stworzeniem w systemie aktu administracyjnego oraz nadrukiem w nich danych osobowych rzekomo wydającego akt. W tym kontekście nadruk danych (imienia, nazwiska i stanowiska służbowego) nie tylko nie oddaje stanu faktycznego, ale wprowadza w błąd co do wydającego akt administracyjny. Zresztą przepis nie wskazuje, że nadruk dotyczy danych osoby, która wcześniej podpisała decyzję (czy w inny sposób zaakceptowała jej treść), ale tenże nadruk odnosi się jedynie do kategorii „osoby upoważnionej”.

⁵³ Uzasadnienie. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 101, Sejm VII kadencji, s. 4 oraz Uzasadnienie. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, druk sejmowy nr 935, Sejm VII kadencji, s. 2.

⁵⁴ Art. 1 pkt 133) lit. a) ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1649).

⁵⁵ Uzasadnienie. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3462, Sejm VII kadencji, s. 96.

Wnioski

Polska administracja publiczna, zgodnie z powszechnym trendem, stale rozwija systemy automatycznych rozstrzygnięć, a tym samym rozszerza zakres samego podejmowania takich rozstrzygnięć. Zmiany w prawie administracyjnym nie nadążają za tym procesem. Zauważone w 2010 r. zjawisko fikcji czynnika ludzkiego nadal występuje w prawie, a nawet się specyficznie „rozwija” w ustawowych przepisach, które wprost wskazują człowieka (pracownika organu) jako wydającego masowo decyzje, podczas gdy są one generowane przez systemy teleinformatyczne. Jeżeli już dochodzi do prawnego regulowania automatyzacji rozstrzygnięć, co w dużym stopniu stanowi wynik wymagań określonych w RODO, to w prawie administracyjnym nie wykształcono jednolitego sposobu przyznawania kompetencji do podejmowania tych rozstrzygnięć. Co jednak ważniejsze, nie określono kryteriów dopuszczenia autonomicznego rozstrzygania systemów w sprawach indywidualnych.

W związku z aktualnym stanem warto udzielić odpowiedzi na trzy kluczowe pytania:

1. Czy ustawowy przepis materialny powinien odrębnie w każdej kategorii sprawy indywidualnej dopuszczać automatyzację aktów administracyjnych lub innych czynności kończących postępowanie?
2. Czy powinna zostać zachowana transparentność dla adresata aktu administracyjnego algorytmicznego załatwienia jego sprawy?
3. Czy przepisy RODO są wystarczające dla zapewnienia powyższych zasad automatyzacji rozstrzygnięć w stosunkach administracyjnoprawnych?

Odpowiadając na pierwsze z pytań, trzeba już na wstępie zaznaczyć, że zautomatyzowanie wydawania decyzji stanowi zmianę w samej kompetencji organu administracji publicznej do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej. W praktyce sprawa przestaje już być załatwiana przez organ rozumiany jako człowiek lub grupa ludzi, a ich rolę przejmuje system automatyzujący rozstrzygnięcia. Rola „organu ludzkiego” ogranicza się do jego stworzenia, wdrożenia i utrzymania. Jednak przede wszystkim to ciągle państwo powinno ustalać, czy algorytm może zastępować człowieka w konkretnych działaniach władczych i według jakich zasad ma to następować, oczywiście z równoległym uwzględnieniem wymagań określonych w odrębnych przepisach, w tym w stająca się kluczową regulacją Aktem w sprawie sztucznej inteligencji⁵⁶.

⁵⁶ 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) (Dz.U. L 12.7.2024)

W każdym przypadku decyzja o dopuszczeniu systemu automatyzującego rozstrzygnięcia powinna należeć do prawodawcy, najlepiej według wcześniej ustalonych kryteriów. W tym ujęciu, rzecz jasna, nie ma już miejsca na zjawisko „fikcji czynnika ludzkiego”. Odrzucenia wymaga również koncepcja, według której to organ administracji publicznej samodzielnie, uznaniowo ustala, czy automatyzuje proces podejmowania rozstrzygnięcia, ponieważ to same organy mają najlepiej znać swoją organizację i specyfikę rozpatrywanych spraw⁵⁷.

Przedstawione ukształtowanie roli człowieka jako decydenta o zakresie wykorzystania systemów ADM ma szczególne znaczenie na obecnym etapie rozwoju tych systemów. W praktyce działania administracji publicznej zaakceptowane już zostały systemy oparte na statystycznych relacjach wejścia-wyjścia (określone dane wejściowe zawsze doprowadzają do tego samego wyniku), które są wykorzystywane do załatwiania rutynowych, masowych spraw indywidualnych. Teraz dyskusja toczy się nad przekazaniem władztwa administracyjnego „systemom autonomicznym”, w których rozstrzygnięcie może zostać podjęte w ramach dynamicznych, niejasnych relacji wyjścia, tj. na podstawie nienadzorowanych technik uczenia się systemu⁵⁸. Takie systemy w porównaniu do statycznych mogą podejmować nieporównanie bardziej skomplikowane czynności, które biorą także pod uwagę zmienne wymagające subiektywizmu. Alternatywą jest ograniczenie ich roli tylko do funkcji wspierającej człowieka-decydenta.

Właściwa podstawa ustawowa zapewnia również transparentność tych czynności organów administracji publicznej, w których działanie człowieka zostało zastąpione przez algorytm. To o tyle istotne, że inaczej będą w takich postępowaniach realizowane uprawnienia strony, w tym te wynikające z zasad ogólnych postępowania⁵⁹.

Wreszcie warunki określone w RODO nie powinny stanowić dla prawodawcy jedyne kryterium przyjmowania przepisów prawa administracyjnego dopuszczających automatyczne rozstrzygnięcia. Oczywiście przepisy zawarte w tym akcie zapewniają gwarancję właściwej krajowej podstawy prawnej mechanizmów automatyzujących opartych na danych osobowych, a art. 51 ust.1 i ust.5 Konstytucji ustanawiają standard ustawy jako podstawy przetwarzania danych w tych celach. Jednak art. 22 RODO odnosi się jedynie do określonego przedmiotu ochrony i służy w powiązaniu z innymi przepisami RODO dosyć wąsko ustalonym celom związanych jedynie z ochroną danych osobowych mieszczącego się w zakresie stosowania RODO (art. 2 RODO). Dzieje się tak poprzez ustanowienie jednego z uprawnień

⁵⁷ M. Stegmüller, *Vollautomatische Verwaltungsakte – eine kritische Sicht auf die neuen § 24 I 3 und § 35 a VwVfG*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2018, z. 6, s. 353 i n.

⁵⁸ U.B.U. Roehl, *Understanding ...*, s. 48 i n.

⁵⁹ Na ten temat zob. 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. 24 i n.

osoby fizycznej, której dane dotyczą (tj. prawa do niepodlegania zautomatyzowanej decyzji). Natomiast celem RODO nie jest zapewnienie gwarancji procesowych w jakimkolwiek prawem określonym postępowaniu, w którym następuje podejmowanie automatycznych rozstrzygnięć. Swoim zakresem RODO nie obejmuje również sytuacji innych niż przetwarzanie danych osobowych.

Literatura

- Bielewicz A., *START zbyt dobrze wystartował*, „Computerworld” 10.06.2002 r.
- Byrski J., *Zmiany wprowadzone ustawą z 21.2.2019 r. w związku ze stosowaniem ogólnego rozporządzenia o ochronie danych na rynku finansowym*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 22, dod. specj.
- Carnis L., *The automated speed enforcement system in Great Britain: between a technical revolution and administrative continuity*, „International Review of Administrative Science” 2007, vol. 73, nr 4.
- Carnis L., *The French Automated Speed Enforcement Programme: A Deterrent System at Work*, „Australasian Road Safety Research, Policing and Education Conference” 2008.
- Eyssartier C., Hamelin F., *Professional and Community Acceptance of Automated Traffic Enforcement in France*, Australian Transport Council. Australasian Road Safety Research, Policing and Education Conference, Canberra 2010.
- Ferrier J., *O naukowym administrowaniu*, Warszawa 1974.
- 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.
- Lipowicz I., *Administracyjnoprawne zagadnienia informatyki*, Katowice 1984.
- Maciejewski M., Sibiga G., *Automatyzacja w nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015.
- Piechocki A., Gorzkowska K., *Problematyka stosowania prawa autorskiego do dzieł stworzonych przy udziale tzw. generatywnej sztucznej inteligencji*, „Prawo Nowych Technologii” 2023, nr 1.
- Roehl U.B.U., *Understanding automated decision-making in the public sector: a classification of automated, administrative decision-making*, [w:] *Service Automation in the Public Sector: Concepts, Empirical Examples and Challenges*, red. G. Juell-Skielse, I. Lindgren, M. Åkesson, Springer Nature 2022.
- Rzymowski J., *Definicja prawnicza sztucznej inteligencji na podstawie projektu rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji*, „Prawo Nowych Technologii” 2023, nr 1.
- Sibiga G., Wiewiórowski W., *Automatyzacja rozstrzygnięć i innych czynności w sprawach indywidualnych załatwianych przez organ administracji publicznej*, [w:] *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2010.
- Sibiga G., *Wylączenie zakazu zautomatyzowanego podejmowania decyzji w przepisach prawa polskiego w świetle wymagań ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO) – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 21, dod. specj.
- Sibiga G., *Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 §1b k.p.a). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6, dod. specj.
- Stegmüller M., *Vollautomatische Verwaltungsakte – eine kritische Sicht auf die neuen § 24 I 3 und § 35 a VwVfG*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2018, z. 6.
- Syska K., *Prawa związane ze zautomatyzowanym podejmowaniem decyzji w RODO oraz Prawie bankowym i ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 22, dod. specj.
- Szewe T., *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa 2007.

Szymański A., Szymański J.M., *AURAP-1 i algorytmizacja prawa*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 7.

Szymański J.M., *Prace Polskiego Towarzystwa Cybernetycznego w zakresie płytkiej i głębokiej algorytmizacji prawa*, [w:] *Prawo i informatyka. Prawne problemy systemów informatycznych. Materiały konferencji*, Warszawa 1978.

Marcin Princ

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-3727-7455

marcin.princ@amu.edu.pl

Udzielanie cudzoziemcom ochrony międzynarodowej z uwzględnieniem możliwości SI – szanse i zagrożenia

Słowa kluczowe: cudzoziemcy, uchodźcy, postępowanie administracyjne, Sztuczna Inteligencja

Streszczenie. Obecnie badania nad wykorzystaniem Sztucznej Inteligencji są prowadzone w ramach wielu dyscyplin naukowych. Autor poddał analizie szanse i zagrożenia związane z zastosowaniem SI dla oceny zasadności udzielenia ochrony międzynarodowej. Celem pracy była identyfikacja obszarów postępowania, które potencjalnie może zostać poddane algorytmizacji. Wyniki prac dowodzą, że zastosowanie SI niesie za sobą zarówno szanse, jak i zagrożenia. Rola SI powinna jednak prowadzić się do wsparcia urzędników, a nie ich zastąpienia.

Granting international protection to foreigners with AI capabilities – opportunities and threats

Keywords: foreigners, refugees, administrative procedure, Artificial Intelligence

Summary. Currently, research on the use of Artificial Intelligence is being conducted across a number of scientific disciplines. The author analysed the opportunities and risks of using algorithms to assess the legitimacy of international protection. The aim of the work was to identify areas of proceedings that could potentially be algorithmised. The results of the work show that the application of AI brings both opportunities and threats. However, the role of AI should come down to supporting the officials, not replacing them.

Wprowadzenie

Ostatnie lata na całym świecie przyniosły wiele wyzwań, na które musiała i musi odpowiedzieć społeczność międzynarodowa. W naszym obszarze geograficznym należy zwrócić uwagę na zmagania z pandemią COVID-19, a także agresję Rosji na Ukrainę. W wyniku pierwszego z nich na niespotykaną dotychczas skalę wprowadzono środki, częstokroć bardzo restrykcyjne, które miały na celu ochronę ludności przed rozprzestrzenianiem się wirusa SARS CoV-2. W drugiej sytuacji Polska, a także inne państwa europejskie, zmierzyły się z wyzwaniem polegającym na wsparciu ludności uciekającej przed wojną. Kolejną próbą dla społeczeństwa, ale także dla państw, stały się działania związane z rozwojem Sztucznej Inteligencji

(dalej: SI). Wieść o rewolucji technologicznej obiegała cały świat w listopadzie 2022 r., kiedy to ogłoszono premierę Chat GPT-3¹. Na marginesie należy dodać, że pierwszy model GPT-1 miał swoją premierę 11 czerwca 2018 r.², a prace nad stworzeniem SI trwają od połowy XX w.

Rozkwit nowych technologii z jednej strony zawsze budził strach. Z drugiej strony wiele środowisk odnajduje w tym zakresie nowe możliwości i szanse. Rozwój SI sprawia, że kolejny raz, także przed badaczami, którzy zajmują się nauką prawa administracyjnego i nauką administracji, pojawia się zadanie, aby odpowiedzieć na pytanie o zasady i granice funkcjonowania nowych rozwiązań. W niniejszym opracowaniu postanowiono zbadać możliwości zastosowania SI dla szczególnego postępowania, jakim jest weryfikacja zasadności udzielania ochrony międzynarodowej cudzoziemcom na terytorium Polski. Celem tego procesu jest odpowiedź na pytanie, czy w konkretnej sytuacji, w której znalazł się wnioskodawca, zaistniały przesłanki, aby sądzić, że cudzoziemiec był prześladowany w kraju pochodzenia lub czy w przypadku powrotu do kraju groziłoby mu zagrożenie dla życia i zdrowia. Z uwagi na wyzwania, jakie wiążą się z możliwością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, często bowiem do prześladowania dochodzi w krajach bardzo odległych od Polski, organ prowadzący postępowanie musi ocenić, czy oświadczenia wnioskodawcy są spójne i wiarygodne. Wywiad statusowy stanowi fundament procedury udzielania ochrony międzynarodowej. Głównym zadaniem badawczym jest identyfikacja szans i zagrożeń, jakie niesie za sobą możliwość wykorzystania narzędzi powiązanych ze Sztuczną Inteligencją w celu poznania prawdy, oszacowania wiarygodności wnioskodawcy i spójności informacji przez niego przekazywanych.

Prawda w prawie administracyjnym

Prawda jako wartość jest wysoko osadzona w rodzimym systemie prawnym. W świetle treści Konstytucji RP „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny [...], my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł [...]”³. Jak podkreśla Zbigniew Cieślak „[w] pojęciu godności człowieka, niczym w soczewce, ujawniają się wartości wywiedzione z wielkich źródeł aksjologicznej tradycji Europy: greckich – prawdy, dobra i piękna; chrześcijańskich – wiary, nadziei i miłości oraz oświeceniowych – wolności, równości i braterstwa. [...] Natomiast

¹ <https://ochatgpt.pl/historia-i-wersje/> [dostęp: 7.06.2023].

² *Ibidem*.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

kłamstwo, jako antywartość, przeciwstawiając się prawdzie, „jest moralnym wykroczeniem przeciwko drugiemu człowiekowi i przeciw społeczeństwu, wywierając negatywny wpływ na osobowość człowieka, poprzez utrwalanie skłonności do podporządkowywania sobie innych, niszczenie u kłamającego – zakłamanego – wrażliwości moralnej, wzbudzając w nim postawy egocentryczne i egoistyczne, generowanie zdeformowanego obrazu samego siebie i zagłuszanie głosu sumienia jako drogowskazu życiowego”⁴. Prawda należy do wartości, które mogą być zaliczane do wartości o charakterze uniwersalnym⁵ i obiektywnych, tj. wspólnych dla całej społeczności państwa⁶.

Zgodnie z treścią art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego „w toku postępowania organy administracji publicznej [...] podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”⁷. W literaturze akcentuje się, że powiązanie zasady praworządności i zasady prawdy obiektywnej jest „niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego”⁸. Dodatkowo ustalenie rzeczywistego stanu musi odbywać się również w poszanowaniu zasady bezstronności. Organy publiczne powinny zatem działać obiektywnie, mając na uwadze wyłącznie istotne kwestie⁹.

Zadaniem organu prowadzącego postępowanie administracyjne jest rzetelne przeprowadzenie postępowania administracyjnego, bazując na precyzyjnie ustalonym faktycznym, tj. wyłącznie na merytorycznych przesłankach, okolicznościach i faktach ustalonych w toku postępowania¹⁰. Organ ma zatem ustalić, czy stan faktyczny odpowiada rzeczywistości¹¹. Rzeczywisty obraz sytuacji jest niezbędny

⁴ F. Adamski, *Wychowanie do prawdy*, [w:] *Autorytet prawdy. Wychowanie dzieci i młodzieży*, red. M. Ryś, Warszawa 2006, s. 31-32, cyt. za: Zdanie odrębne Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Zbigniewa Ciesłaka do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=444&sprawa=4291> [dostęp: 20.06.2023].

⁵ M. Piechowiak, *Preambula*, [w:] *Konstytucja. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, s. 135; zob. również Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

⁶ P. Kominek, *Wartości publiczne w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 1, s. 51.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.

⁸ B. Adamiak, *Komentarz do art. 7*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2005, s. 68.

⁹ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, <https://rm.coe.int/16807096b9> [dostęp: 10.06.2023].

¹⁰ R. Siuciński, *Zasada dochodzenia prawdy materialnej w postępowaniu administracyjnym w ujęciu prawnoporównawczym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 10, s. 14.

¹¹ H. Knysiak-Sudyka, [w:] A. Cebera, J.G. Firlus, A. Gołęba, T. Kiełkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2019, art. 7.

do trafnego zastosowania przepisów prawnych¹², a ustalenie prawdy zawsze musi opierać się na legalnych środkach¹³.

Nie w każdym przypadku jest to łatwe, czego przykładem są postępowania dotyczące udzielenia ochrony międzynarodowej. Zdaniem Andrzeja Wróbla „[d]ochodzenie do ustalenia prawdy obiektywnej, tj. do określenia rzeczywistego stanu stosunków faktycznych, powinno odbywać się według reguł postępowania dowodowego określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego [...], a także nie powinno naruszać znajdujących zastosowanie w konkretnej sprawie innych szczególnych przepisów prawa wypowiedających się co do niektórych dowodów¹⁴. Jak podkreśla Joanna Wegner „[z]a zgodne z prawdą przyjmuje się w orzecznictwie takie ustalenia faktyczne, które prowadzą do wniosku, że »w świetle przeprowadzonych dowodów fakt przeciwny dowodzeniu jest niemożliwy lub wysoce nieprawdopodobny«”¹⁵.

Strona powinna współprzyczyniać się do zapewnienia pełnego i wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego¹⁶. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny: „Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej w sprawach, na których na stronie spoczywa ciężar wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, z których wywodzi ona dla siebie określone skutki prawne, a twierdzenia strony w tym zakresie są ogólnikowe lub lakoniczne, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wezwanie strony do uzupełnienia i sprecyzowania tych twierdzeń. Dopiero gdy strona nie wskaże takich konkretnych okoliczności, można z tego wywieść negatywne dla niej wnioski”¹⁷.

Trafnie ocenia Robert Siuciński, że „zasada dochodzenia prawdy materialnej stała się obecnie zasadą uniwersalną, występującą w każdym nowoczesnym postępowaniu administracyjnym, niezależnie od cech charakterystycznych systemu krajowego”¹⁸.

¹² M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 1, s. 283.

¹³ B. Adamiak, *Komentarz do art. 7*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2005, s. 71.

¹⁴ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 7.

¹⁵ J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 7.; zobacz również orzeczenia tam przytoczone: postanowienie SN z 4.04.2013 r., V KK 13/13, LEX nr 1312594; wyrok SA w Katowicach z 13.06.2013 r., II AKa 156/13, LEX nr 1349898).

¹⁶ P. Przybysz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2021, art. 7.

¹⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 23.09.1998 r., III SA 2792/97, LEX nr 44742.

¹⁸ R. Siuciński, *Zasada dochodzenia prawdy materialnej w postępowaniu administracyjnym w ujęciu prawnoporównawczym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 10, s. 6-15 (15).

Postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej na terytorium polski

Polska w ramach członkostwa w UE uczestniczy w prowadzeniu wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającej na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*¹⁹. Jednolitość postępowania w tym zakresie przede wszystkim wyznaczona jest przez dyrektywę proceduralną²⁰ oraz dyrektywę kwalifikacyjną²¹. W Polsce postępowania administracyjne w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej prowadzone są na podstawie dwóch aktów prawnych: ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²² oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Przyznawanie statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej jest procesem złożonym i wieloaspektowym. Powyższe stwierdzenie jest oparte na niezwykle szerokim zakresie postępowania wyjaśniającego²³.

Postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej rozpoczyna się na wniosek cudzoziemca, który jest przyjmowany przez Straż Graniczną. Funkcjonariusze nie mają kompetencji do oceny wniosku, powinni w ciągu 48 godzin przekazać go do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców. Na marginesie współczesnych wyzwań należy w pełni zgodzić się z Rafałem Rogalą, że obowiązek rozpatrzenia sprawy w zakresie udzielenia ochrony międzynarodowej aktualizuje się, gdy osoby „dotarły do jego granicy i złożyły wniosek o ochronę międzynarodową oraz osoby, które jedynie twierdzą, że są uchodźcami, chociaż wniosków jeszcze nie złożyły”²⁴. Postępowanie przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców zawiera

¹⁹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) - Protokoły – Załączniki – Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku (Dz.U. UE C 326 , 26/10/2012 P. 0001-0390).

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona), Dz.U. UE L z 2013 r. Nr 180, s. 60.

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona), Dz.U. UE L z 2011 r. Nr 337, s. 9.

²² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 z późn. zm.

²³ J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy*, Warszawa 2011, s. 173.

²⁴ R. Rogala, *Prawo cudzoziemca do ubiegania się na granicy o udzielenie ochrony międzynarodowej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 11, s. 13.

takie elementy jak: wywiad statusowy, ustalenie sytuacji w kraju pochodzenia wnioskodawcy oraz ocenę ryzyka naruszenia praw cudzoziemców w przypadku ich powrotu do kraju pochodzenia²⁵. W postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców bada również, czy zachodzą przesłanki do przekazania cudzoziemca do państwa członkowskiego Unii Europejskiej właściwego do rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej²⁶. Wnioskodawca jest obowiązany udzielić informacji niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego sprawy, ujawnić dowody oraz stawić się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie (art. 41). W literaturze podkreśla się, że cudzoziemiec jest współodpowiedzialny za wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy o nadanie statusu uchodźcy²⁷, obowiązuje go bowiem reguła lojalnej współpracy²⁸. Organ prowadzący postępowanie administracyjne ponosi wyłączną odpowiedzialność za ustalenie klauzul wyłączających.

Wywiad statusowy

Zasadniczą częścią procedury wyjaśniającej jest wywiad statusowy, który stanowi kluczowy moment postępowania. Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o ochronie, organ prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej wysłuchuje wnioskodawcę w celu wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym umożliwia mu złożenie dodatkowych wyjaśnień dotyczących niespójności lub sprzeczności w jego oświadczeniach. Jest to etap, przez który musi przejść każdy cudzoziemiec ubiegający się o ochronę²⁹. Ustawa wprowadza jednak dwa wyjątki od obowiązku przeprowadzenia wywiadu. Organ prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej odstępuje od przesłuchania, jeżeli: 1) wydanie decyzji o nadaniu statusu uchodźcy jest możliwe na podstawie zebranego materiału dowodowego lub 2) stan zdrowia wnioskodawcy lub względy psychologiczne uniemożliwiają przesłuchanie go w terminie, o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy. Ponadto nie ma obowiązku przeprowadzenia wywiadu statusowego, gdy wniosek jest rozpatrywany w trybie przy-

²⁵ J. Chlebny, *Postępowanie...*, s. 237-266.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), Dz.U. UE L z 2013 r. Nr 180, s. 31).

²⁷ J. Chlebny, *Postępowanie...*, s. 264.; B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, s. 287.

²⁸ *Ibidem*, s. 263.

²⁹ A. Chrzanowska, K. Graczyk, *Uchodźcy w Polsce. Kulturowo-prawne bariery w procesie adaptacji*, red. A. Gutkowska, Warszawa 2007, s. 140.

spieszonym z uwagi na to, że wnioskodawca powołuje się na przyczyny inne niż wymienione w definicji uchodźcy³⁰. Dowód z przesłuchania jest obligatoryjnym, a nie posiłkowym dowodem w sprawie³¹. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców każdorazowo ocenia, czy wnioskodawca przedstawił wiarygodne i spójne informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego. Trafnie dowodzi Jacek Chlebny, że brak przesłuchania musi oznaczać negatywną ocenę poprawności przeprowadzonego postępowania dowodowego i powinien skutkować uchyleniem decyzji przez sąd³².

Przesłuchanie dotyczące merytorycznej treści wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej co do zasady odbywa się bez obecności członków rodziny, a państwa członkowskie muszą zapewnić warunki do wyczerpującego przedstawienia powodów złożenia wniosku. Administracja ma obowiązek zagwarantować, że przesłuchanie będzie prowadziła osoba kompetentna, wyznaczyć tłumacza, który jest w stanie zapewnić odpowiednią komunikację z wnioskodawcą, zapewnić, aby osoba prowadząca przesłuchanie dotyczące zasadniczej treści wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie nosiła munduru wojskowego ani policyjnego oraz zapewnić, aby przesłuchania małoletnich były prowadzone w sposób uwzględniający potrzeby dzieci. Dodatkowo, jeśli wpłynie taki wniosek, organ ma obowiązek wyznaczenia osoby tej samej płci, która przeprowadzi przesłuchanie. Przesłuchanie może być odbierane jako jeden z najbardziej subiektywnych, obok oceny „uzasadnionych obaw przed prześladowaniem” element postępowania.

Możliwości zastosowania SI w procedurze udzielenia ochrony międzynarodowej

Sztuczna Inteligencja to „zdolność maszyn do wykazywania ludzkich umiejętności, takich jak rozumowanie, uczenie się, planowanie i kreatywność”³³. Jest w stanie ona osiągać cele, które mogą zostać zrealizowane dzięki zdolności do analizy danych pochodzących z różnorodnych źródeł (m.in. obraz, dźwięk, tekst). W literaturze wyróżnia się cztery koncepcje SI: myślenie jak człowiek, działanie jak człowiek, myślenie racjonalne – zastosowanie logiki oraz działanie racjonalne – racjonalny środek³⁴. Wprowadzenie nowych rozwiązań opartych na SI niesie za sobą zarówno

³⁰ J. Chlebny, *Postępowanie...*, s. 246.

³¹ B. Kowalczyk, *Polski system azylowy...*, s. 285-286.

³² J. Chlebny, *Dowód z przesłuchania strony w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 57.

³³ https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200827STO85804/sztuczna-inteligencja-co-to-jest-i-jakie-ma-zastosowania?at_campaign=20234-Digital&at_medium=Google_Ads&at_platform=Search&at_creation=DSA&at_goal=TR_G&at_audience=&at_topic=Artificial_Intelligence&gclid=CjwKCAjw-vmkBhBMEiwAlrMeFy15KqviHFwdByqSvAClqh0uKBXJo4-Xr9vaGF58L1VQzswWxfoohoC8k8QAvD_BwE [dostęp: 15.06.2023].

³⁴ P. Norvig, S. Russel, *Artificial Intelligence: A Modern Approach*, Pearson, 2021, s. 2.

szanse, jak i zagrożenia. Do atutów projektowanych rozwiązań technicznych zalicza się³⁵: pomoc ludziom (m.in. przez ulepszenie opieki zdrowotnej, transportu, zwiększenie dostępności edukacji, zwiększenie bezpieczeństwa – niebezpieczne prace będą mogły wykonywać roboty), wsparcie biznesu (zwiększenie efektywności i jakości produkcji, poprawa obsługi klienta, oszczędność energii, nowe generacje produktów i usług), wsparcie usług publicznych (w tym obniżenie kosztów funkcjonowania, w szczególności administracji świadczącej), wzmocnienie demokracji (zapobieganie dezinformacji, dostęp do wiarygodnych informacji, wsparcie w podejmowaniu decyzji), wzmocnienie mechanizmów mających na celu zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa (m.in. przewidywanie i zapobieganie przestępstwom lub nawet atakom terrorystycznym). Jednakże dostrzega się również zagrożenia związane z nadużywaniem SI, odpowiedzialnością za szkody, zmniejszeniem zatrudnienia, zakłóceniem działania konkurencji na rynku, a także zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi na skutek utraty kontroli nad SI czy nierówny dostęp do narzędzi opartych na SI³⁶. Potencjalnie przewiduje się również kłopoty związane z realizacją praw podstawowych i zasad demokracji³⁷. SI może być zaprojektowana w taki sposób, że będzie generowała wnioski nieprecyzyjne, tendencyjne lub fałszywe. Dużym zagrożeniem jest też potencjalna możliwość naruszenia danych osobowych, w tym danych wrażliwych. Dodatkowo zagrożeniem dla demokracji może być także tworzenie tzw. baniek informacyjnych, za pośrednictwem których wpłynie się na decyzje wyborców.

Gdzie zatem dostrzega się szanse we wdrożeniu narzędzi powiązanych z SI w procedurze udzielenia ochrony międzynarodowej? Przed wszystkim należy skierować uwagę na słabe punkty procedury. Bardzo trafnie w literaturze sygnalizuje się problemy z silnie subiektywnymi ocenami postępowania dowodowego³⁸. Do trudności związanych z ustaleniem stanu faktycznego w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej zalicza się m.in. szeroki zakres ustaleń faktycznych, ocenę wiarygodności wyjaśnień cudzoziemca, a także prognozę potencjalnego naruszenia podstawowych praw człowieka³⁹. Głównym zadaniem osoby prowadzącej postępowanie jest zatem dotarcie do prawdy, a następnie właściwe zastosowanie przepisów⁴⁰. Czy SI może nas przybliżyć do prawdy, której ustalenie jest kluczowe dla rozpoznania wniosku? Wydaje się, że narzędzia SI potencjalnie mogą wspomóc

³⁵ Sztuczna inteligencja: szanse i zagrożenia, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/priorities/sztuczna-inteligencja-w-ue/20200918STO87404/sztuczna-inteligencja-szanse-i-zagrozenia> [dostęp: 20.06.2023].

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ B. Kowalczyk, *Czyja prawda? Postępowanie wyjaśniające w procedurze azylowej*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 396.

³⁹ J. Chlebny, *Postępowanie...* s. 242-244.

⁴⁰ B. Kowalczyk, *Czyja prawda...*, s. 396-407.

proces decyzyjny w następujących obszarach: gromadzenie danych o krajach pochodzenia, ustalanie zagrożeń naruszenia praw cudzoziemca w razie powrotu do kraju pochodzenia, tłumaczenie dokumentów i wsparcie w zakresie komunikacji między wnioskodawcą a urzędnikiem, a także pomocy w zakresie oceny spójności i wiarygodności informacji oraz dowodów służących do ustalania stanu faktycznego.

Warto podkreślić, że niektóre działania wspierające proces decyzyjny są już podejmowane. Ilustracją jest istnienie systemu wjazdu/wyjazdu (EES), wizowego systemu informacyjnego (VIS), europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS), systemu Eurodac, Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych o obywatelach państw trzecich (ECRIS-TCN)⁴¹, a także europejskiego portalu wyszukiwania, wspólnego systemu porównywania danych biometrycznych, wspólnego repozytorium danych umożliwiających identyfikację, detektora wielokrotnych tożsamości⁴². W Europie realizowano również badania pilotażowe w ramach programu HORIZON 2020 – Intelligent Portable Border Control System (iBorderCtrl)⁴³.

W przypadku gromadzenia danych o krajach pochodzenia, a także ustalania zagrożeń naruszenia praw cudzoziemca w razie powrotu do kraju pochodzenia dużych szans można upatrywać w systemie sprawnej znajdującym i łączącym odpowiednie informacje, które następnie będą konfrontowane z oświadczeniami strony. Obecnie zakres źródeł jest imponujący, obejmuje raporty, ekspertyzy, a także informacje krajowe i zagraniczne, m.in. gromadzone przez UNHCR, Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (wcześniej Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu), organizacje pozarządowe i ośrodki naukowe⁴⁴. W tym miejscu upatruje się szanse na wsparcie procesu decyzyjnego przez stworzenie możliwości dostępu do wiarygodnych danych o krajach pochodzenia, które następnie będą mogły stanowić podstawę do przeprowadzenia postępowania dowodowego. Tym bardziej jest to pożądane, iż „postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy musi angażować wiedzę należącą do różnych dziedzin, często tylko pozornie oddalonych od siebie i nie mających sobie wzajemnie nic do zaoferowania”⁴⁵. Taki system może przybliżyć Państwa Członkowskie do wypełnienia postulatu zagwarantowania udziału

⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/818 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 i (UE) 2019/816, Dz.U. UE z 2019 r. Nr 135, s. 85 z późn. zm.

⁴² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/817 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze granic i polityki wizowej oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1861 oraz decyzje Rady 2004/512/WE i 2008/633/WSiSW, Dz.U. UE L z 2019 r. Nr 135, s. 27 z późn. zm.

⁴³ <https://cordis.europa.eu/project/id/700626> [dostęp: 20.06.2023].

⁴⁴ B. Kowalczyk, *Czyja prawda...*, s. 402.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 406.

wykwalifikowanych pracowników zaangażowanych w proces oceny. Wspólny system może przyczynić się również do zwiększenia jednolitości w zakresie oceny wniosków. Z drugiej strony wyzwaniem może być zebranie tylko wiarygodnych danych lub informacji, do których nie będą miały dostępu osoby i podmioty dopuszczające się prześladowań, a także osoby, które nie były prześladowane.

Prognozuje się, że SI w dużej mierze obejmie obszar tłumaczenia maszynowego. Już obecnie dostępne systemy radzą sobie z tym zadaniem bardzo dobrze. Szansą na usprawnienie procesu rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest udostępnienie narzędzi do tłumaczenia dokumentów i wsparcie w zakresie komunikacji między wnioskodawcą a urzędnikiem. System ten będzie musiał jednak gwarantować poufność informacji zgłaszanych przez stronę. Podmiot, który udostępni administracji taką funkcję, będzie musiał zapewnić, że żadne informacje, w tym dane wrażliwe, nie dostaną się w niepowołane ręce.

SI może być potencjalną szansą dla dokładniejszej oceny spójności i wiarygodności informacji i dowodów służących do ustalania stanu faktycznego. Na marginesie można dodać, że strony zgłaszają bardzo różne opisy prześladowań, które w trakcie weryfikacji nie znajdują pokrycia z prawdą, a wręcz bardziej dosłownie bazują na kłamstwie i konfabulacji⁴⁶. Aktualne wyniki badań mogą świadczyć, że ocena wiarygodności nie będzie domeną SI. Dotychczas przeprowadzono badania nad udoskonaleniem narzędzi, które mają ocenić, czy osoba poddana badaniu mówi prawdę⁴⁷. Opublikowane wyniki wykazały jednak, że urządzenie jest bar-

⁴⁶ Np. Wnioskodawca argumentował, „że jego problemy w kraju pochodzenia zaczęły się po śmierci w 2011 r. jego ojca, który był doradcą szefa wioski [...], na zachodzie [...]. Skarżący i członkowie jego rodziny należą do grupy etnicznej [...] kultywującej obrzęd tańca pogrzebowego, podczas którego spośród męskich potomków zmarłego wybierany jest następca. Podczas tańca skarżący został złapany – wybrany przez notabli, co oznaczało, że został przez nich wybrany na następcę ojca. Skarżący, gdy został wybrany, nie miał już prawa przebywać z innymi i został przeniesiony do miejsca [...], które oznacza miejsce tajemne, miejsce inicjacji, gdzie zaczyna się przejmowanie obowiązków po ojcu. Skarżący miał następnie przechodzić kolejne etapy inicjacji, został poinformowany o tzw. kulcie czaszki, który praktykowany był przez jego ojca, polegającym na odkopaniu ciała ojca, zabraniu jego czaszki do domu ojca i spełnianiu zachcianek czaszki. Jednym z elementów inicjacji miało być również odbycie stosunku seksualnego z jedną z 9 żon zmarłego ojca. Zgromadzenie plemienne miało poinformować skarżącego o przymusie przyjęcia następstwa po ojcu. Jedynym sposobem pozbycia się obowiązku bycia następcą ojca była ucieczka lub obcięciem genitaliów, języka, uszu i wydlubanie oczu i pochowanie ich wraz ze zmarłym. Skarżący powołał się również na przynależność ojca do grupy [...] zrzeszającej bogatych i wpływowych ludzi z [...] – polityków, policjantów, ambasadorów i komisarzy. Powiązanie ojca z elitami kraju uniemożliwiłoby poszukiwania przez skarżącego pomocy w kraju pochodzenia lub zamieszkania w innej jego części”. Por. Wyrok WSA w Warszawie z 21.11.2016, IV SA/Wa 1103/16.

⁴⁷ Naukowcy użyli sztucznej inteligencji do czytania w myślach. Ekspert: Są powody do optymizmu – Polsat News, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2023-05-08/naukowcy-uzyli-sztucznej-inteligencji-do-czytania-w-myslach-ekspert-sa-powody-do-optymizmu/>. Eksperyment polegał na włączeniu narzędzi SI do tego procesu. Ochotnicy „leżąc w skanerze rezonansu magnetycznego fMRI, przez 16 godzin słuchali podcastów, podczas gdy urządzenie rejestrowało aktywność ich

dzo niedoskonałe i łatwo je wprowadzić w błąd. Inna analiza dowiodła, że ocena mikrogestów twarzy nie jest wiarygodnym narzędziem sprawdzania prawdomówności badanego⁴⁸. Trudno też wyobrazić sobie takie narzędzie oparte na SI, które dostarczy wiarygodnych informacji (analizy), jeśli zwróci się uwagę na to, że ludzie na całym świecie odmiennie komunikują emocje⁴⁹. Szersze możliwości można dostrzec w systemie, który pomoże urzędnikowi w ocenie spójności oświadczeń.

Zastąpienie człowieka w procesie oceny wniosku na ten moment jest niemożliwe. W świetle badań przeprowadzonych przez Gizem H. Kasap⁵⁰ zarówno ograniczenia techniczne, jak i niezdolność SI do ucieleśnienia emocji stanowią główne przeszkody w powszechnym zastosowaniu tego narzędzia. Podkreśla się również, że „niewymierna złożoność świata rzeczywistego nadal stanowi problem bez względu na to, jak zaawansowana staje się technologia”⁵¹. Niemożliwe, jak dotąd, jest również zrozumienie motywów, zmagania i oczekiwań stron⁵². Można zasygnalizować przypuszczenie, iż obecnie włączenie SI w proces oceny fenomenu osobowości aplikanta, sposobu wyrażania obawy, opisu wydarzeń i spójności oświadczeń, nie przyniesie wiarygodnych rezultatów⁵³. Narzędzie to, podobnie jak inne „propozycje” usunięcia arbitralności, muszą zostać poddane ocenie na gruncie przydatności dla innych dyscyplin, np. psychologii⁵⁴. Potencjalnie w tym przypadku, w zależności od konstrukcji oprogramowania, mogą pojawić się zagrożenia związane z profilowaniem cudzoziemców czy dyskryminacją. Pojawia się jeszcze jedno pytanie: czy człowiek, jego obawy i emocje mogą być oceniane przez maszynę? Powyższa wątpliwość w szczególności dotyczy badania sytuacji osób bardziej wrażliwych i bezbronnych, jakimi są osoby poszukujące ochrony.

Przed wszystkim należy podkreślić, że wykorzystanie Sztucznej Inteligencji przez administrację publiczną musi iść w parze z zapewnieniem zarówno rzetel-

mózgów. Następnie badani słuchali historii lub oglądali film bez dialogów”. W trakcie badania sprawdzano przepływ krwi w mózgu i łączono to z zebranymi dotychczas informacjami.

⁴⁸ N. Kinchin i D. Mougouei, *What Can Artificial Intelligence Do for Refugee Status Determination? A Proposal for Removing Subjective Fear*, „International Journal of Refugee Law”, Vol. 34, Issue 3-4, October/December 2022, s. 395.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 392.

⁵⁰ G.H. Kasap, *Can Artificial Intelligence (“AI”) Replace Human Arbitrators? Technological Concerns and Legal Implications*, 2021 J. Disp. Resol. (2021) s. 253.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Por. B. Kowalczyk, *Czyja prawda...*, s. 406.

⁵⁴ M. Princ, *Assessment of Credibility in Claims for Refugee Protection – Considerations Based on a Judgment of the Court of Justice of the European Union (Third Chamber) of 25 January 2018, F v Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (case C-473/16)*, [w:] *Ročenka uprchlíckého a cizineckého práva. 2018. Ročenku tvoří příspěvky, které zazněly na vědeckém semináři konaném ve dnech 20. a 21. září 2018 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Současné otázky a odpovědi uprchlíckého a cizineckého práva, a další odborné příspěvky, které souvisí s tématem uprchlíckého a cizineckého práva*, red. J. Dalibor i P. Porizek, Wolters Kluwer Česká Republika 2019, s. 332-343.

ności, jak i sprawności w jej działaniu. Proces oraz wynik działania podmiotów administrujących muszą być także poddane testowi dobrej administracji. Zakłada się również, że „[s]ystemy sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka projektuje się i opracowuje się w taki sposób, w tym poprzez uwzględnienie odpowiednich narzędzi interfejsu człowiek-maszyna, aby w okresie wykorzystywania systemu sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka mogły je skutecznie nadzorować osoby fizyczne”⁵⁵. Systemy te, na co zwrócono uwagę we wniosku w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących SI⁵⁶, muszą być dokładne, niedyskryminujące i przejrzyste, aby zapewniały prawa podstawowe zagwarantowane w Unii Europejskiej, w tym prawo do swobodnego przemieszczania się, niedyskryminacji, ochrony życia, ochrony danych osobowych, prawa do ochrony międzynarodowej oraz prawa i zasady dobrej administracji. Za systemy wysokiego ryzyka uznano „systemy sztucznej inteligencji przeznaczone do wykorzystywania przez właściwe organy publiczne odpowiedzialne za wykonywanie zadań w dziedzinach zarządzania migracją, azyłem i kontrolą graniczną jako poligrafy i podobne narzędzia lub do wykrywania stanu emocjonalnego osoby fizycznej” (motyw 39)⁵⁷. Takie systemy powinny być wprowadzane do obrotu w Unii, oddawane do użytku lub użytkowane wyłącznie wówczas, gdy spełniają określone wymogi, w tym dotyczące praw podstawowych, demokracji, praworządności i środowiska (motyw 27). Takie systemy dodatkowo będą musiały zostać zarejestrowane w unijnej bazie danych.

⁵⁵ Art. 14 Proposal for a Regulation of The European Parliament and Of The Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts, COM/2021/206 final, Document 52021PC0206.

⁵⁶ Wniosek z 21.4.2021 r – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Ustanawiające Zharmonizowane Przepisy Dotyczące Sztucznej Inteligencji (Akt W Sprawie Sztucznej Inteligencji) i Zmieniające Niektóre Akty Ustawodawcze Unii (COM(2021) 206 final), https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_18&format=PDF [dostęp: 20.06.2023].

⁵⁷ Obecne brzmienie projektu nawiązuje do oceny „prawdziwości dowodów w odniesieniu do wniosków o udzielenie azylu, o wydanie wizy i dokumentów pobytowych oraz związanych z nimi skarg w odniesieniu do celu, jakim jest ustalenie kwalifikowalności osób fizycznych ubiegających się o przyznanie określonego statusu; w celu monitorowania, nadzorowania lub przetwarzania danych osobowych w kontekście działań związanych z zarządzaniem granicami, do celów wykrywania, rozpoznawania lub identyfikacji osób fizycznych; w celu prognozowania lub przewidywania tendencji związanych z ruchami migracyjnymi i przekraczaniem granic”. Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 14 czerwca 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD))⁽⁴⁾.

Podsumowanie

Bazując na powyższych rozważaniach, można dostrzec zarówno szanse, jak i zagrożenia w zastosowaniu SI do postępowań w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej. Warto zwrócić uwagę, że badania przeprowadzone przez Niamh Kinchin i Davoud Mougouei dowodzą, że algorytmy nie są lepsze od ludzi w identyfikowaniu subiektywnego strachu⁵⁸. Autorzy dodają, że „w rzeczywistości, bez zdolności do krytycznej autorefleksji, mogą być gorsze”, ponieważ mogą nieść ze sobą „nieświadome uprzedzenia i założenia ludzkiego twórcy, maszyna może je powielać i manifestować podczas oceny wiarygodności osoby wnioskującej”⁵⁹. Algorytmy mogą być „mniej skuteczne w odniesieniu do własnych, nieuchronnie subiektywnych doświadczeń wnioskodawcy związanych z prześladowaniami i ryzykiem, a także doświadczeń jego bliskich, prześladowań i ryzyka, a także doświadczeń osób im bliskich”⁶⁰. Jednakże zgodzić się należy, że powyżej zasygnalizowane mankamenty nie przekreślają możliwości, jakie daje zastosowanie SI w omawianych postępowaniach. W szczególności atutem SI może być osiągnięcie większej standaryzacji oraz wsparcie w procesie analizy dużej ilości danych⁶¹.

W ramach eksperymentu zadano Chatowi GPT-4 pytanie o możliwość oceny wiarygodność składanych oświadczeń przez strony postępowania. Uzyskano następującą odpowiedź:

„Ocena wiarygodności składanych oświadczeń przez strony postępowania jest zasadniczo zadaniem sędziów, mediatorów, arbitrażu lub innych odpowiednich organów sądowych, a nie systemów sztucznej inteligencji. Sztuczna inteligencja, tak jak ja, może pomóc w analizie dokumentów, identyfikowaniu potencjalnych niezgodności lub paradoksów w oświadczeniach, ale nie jest w stanie ocenić wiarygodności człowieka, ponieważ brakuje jej zdolności do oceny czynników takich jak mowa ciała, ton głosu czy kontekst społeczno-kulturowy, które są kluczowe dla pełnej oceny wiarygodności oświadczeń. Co więcej, warto zauważyć, że prawdziwość oświadczenia nie zawsze jest równoznaczna z wiarygodnością osoby, która je składa. Ktoś może składać wiarygodne oświadczenia, które są jednak nieprawdziwe z powodu błędnego zrozumienia, dezinformacji lub błędnego przekazu informacji. Z drugiej strony, osoba może składać prawdziwe oświadczenia, które mogą być postrzegane jako niewiarygodne z powodu braku zaufania lub wcześniejszych

⁵⁸ N. Kinchin i D. Mougouei, *What Can Artificial Intelligence Do for Refugee Status Determination? A Proposal for Removing Subjective Fear*, „International Journal of Refugee Law” 2022, Vol. 34, Issue 3-4, October/December, s. 396.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

zachowań. Wiarygodność jest złożonym konceptem, który zależy od wielu czynników, w tym kontekstu, historii i percepcji. Podsumowując, jako AI jestem w stanie pomóc w analizie tekstu i identyfikacji potencjalnych niezgodności, ale ocena wiarygodności jest poza moimi możliwościami”⁶².

Truizmem jest stwierdzenie, że administracja publiczna ma służyć człowiekowi. Natomiast Sztuczna Inteligencja powinna pomagać podmiotom administrującym i urzędnikom w wypełnianiu ich zadań, a nie ich zastępować. Taki jest też na szczęście cel projektowanego rozporządzenia, tj. „promowanie upowszechniania ukierunkowanej na człowieka i godnej zaufania sztucznej inteligencji [...]”⁶³.

Literatura

- Adamiak B., *Komentarz do art. 7*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2005.
- Adamski F., *Wychowanie do prawdy*, [w:] *Autorytet prawdy. Wychowanie dzieci i młodzieży*, red. M. Ryś, Warszawa 2006.
- Chlebny J., *Dowód z przesłuchania strony w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy*, ZNSA 2010, nr 5-6.
- Chlebny J., *Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy*, Warszawa 2011.
- Chrzanowska A., Gracj K., *Uchodźcy w Polsce. Kulturowo-prawne bariery w procesie adaptacji*. Gutkowska A. (red.) Warszawa 2007.
- Grzeszczuk M., *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, St.Iur.Lubl. 2016, nr 1.
- Kinchin N., Mougouei D., *What Can Artificial Intelligence Do for Refugee Status Determination? A Proposal for Removing Subjective Fear*, „International Journal of Refugee Law”, Vol. 34, Iss. 3-4, October/December 2022.
- Kasap G. H., *Can Artificial Intelligence (“AI”) Replace Human Arbitrators? Technological Concerns and Legal Implications*, J. Disp. Resol. (2021).
- Knysiak-Sudyka H., [w:] A. Cebera, J.G. Firlus, A. Gołęba, T. Kiełkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2019, art. 7.
- Kominek P., *Wartości publiczne w prawie administracyjnym*, PPP 2020, nr 1.
- Kowalczyk B., *Polski system azylowy*, Wrocław 2014.
- Norvig P., Russel S., *Artificial Intelligence: A Modern Approach, Global Edition*, Pearson, 2021.
- Piechowiak M., *Preambula*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Princ M., *Assessment of Credibility in Claims for Refugee Protection – Considerations Based on a Judgment of the Court of Justice of the European Union (Third Chamber) of 25 January 2018, F v Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (case C-473/16)*, [w:] *Ročenka uprchlického a cizineckého práva. 2018. Ročenku tvorí príspevky, ktoré zaznely na vedeckém seminári konanom ve dnech 20. a 21. září 2018 v Kancelári veřejného ochránce práv – Současné otázky a odpovědi uprchlického a cizineckého práva, a další odborné příspěvky, které souvisí s tématem uprchlického a cizineckého práva*, J. Dalibor, P. Porizek (red.), *Kancelář veřejného ochránce práv*, Wolters Kluwer Česká Republika 2019.
- Przybysz P., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XIII, Warszawa 2021, art. 7.
- Rogała R., *Prawo cudzoziemca do ubiegania się na granicy o udzielenie ochrony międzynarodowej*, EPS 2021, nr 11.

⁶² Odpowiedź wygenerowana przez Chat GPT-4.

⁶³ Teksty przyjęte - Akt w sprawie sztucznej inteligencji - Środa, 14 czerwca 2023 r. (europa.eu), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236_PL.html [dostęp: 20.06.2023].

- Siuciński R., *Zasada dochodzenia prawdy materialnej w postępowaniu administracyjnym w ujęciu prawnoporównawczym*, PPP 2010, nr 10.
- Wegner J., [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 7.A.
- Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 7.

Filip Sylwester Lewandowski

Lokalny Sąd Administracyjny we Frankfurcie nad Odrą

ORCID: 0000-0002-9890-5697

filip.s.lewandowski@gmail.com

Zautomatyzowana decyzja administracyjna w niemieckim postępowaniu administracyjnym

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, zautomatyzowana decyzja administracyjna, prawo niemieckie, sztuczna inteligencja

Streszczenie. Przedmiotem niniejszego artykułu są regulacje prawne dotyczące zautomatyzowanej decyzji administracyjnej w niemieckiej federalnej ustawie o postępowaniu administracyjnym. W pierwszej części artykułu przedstawiono przesłanki przedmiotowe wydania zautomatyzowanej decyzji administracyjnej. W dalszej części poddano analizie prawa proceduralne stron postępowania oraz aspekty ochrony danych osobowych w związku ze zautomatyzowaną decyzją administracyjną. Artykuł kończy przedstawienie możliwości zastosowania oraz szans i zagrożeń zautomatyzowanej decyzji administracyjnej.

Automated administrative decision in German administrative proceedings

Keywords: administrative procedure, automated administrative decision, German law, artificial intelligence

Summary. The subject of this article is the legal regulation of automated administrative decisions in the German Federal Administrative Procedure Act. In the first part of the article, the material prerequisites for issuing an automated administrative decision are presented. The following section analyses the procedural rights of the parties to the proceedings and the data protection aspects of an automated administrative decision. The article concludes with a presentation of the applicability and the opportunities and risks of an automated administrative decision.

Wprowadzenie

Zalety decyzji administracyjnej wydanej przez zautomatyzowany system bez udziału człowieka są oczywiste. W czasach, gdy budżety publiczne stoją w obliczu poważnych wyzwań finansowych, zautomatyzowana decyzja administracyjna umożliwia sprawne wydawanie decyzji administracyjnych przy jednoczesnym obniżeniu kosztów osobowych. Zaawansowane chatboty, takie jak n.p. ChatGPT, stwarzają dla zautomatyzowanych decyzji administracyjnych potencjalnie niewyobrażalne wcześniej możliwości zastosowania. Z drugiej strony wydawanie decyzji

administracyjnych przez zautomatyzowane systemy zawsze wiąże się z ryzykiem nadmiernego ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych uczestników postępowania administracyjnego.

Niniejszy artykuł analizuje regulacje dotyczące zautomatyzowanych decyzji administracyjnych zawarte w Federalnej Ustawie o Postępowaniu Administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*)¹ przy zastosowaniu metody formalno-dogmatycznej. W szczególności zostanie poddane analizie, w jakim stopniu niemieckiemu ustawodawcy udało się zapewnić możliwie najszerszy zakres stosowania zautomatyzowanej decyzji administracyjnej przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczającej ochrony praw podmiotowych uczestników postępowania.

1. Droga do zautomatyzowanej decyzji administracyjnej

Przepisy dotyczące automatyzacji postępowania administracyjnego nie są nowością w *VwVfG*. Już pierwotna wersja ustawy przewidywała, że decyzje administracyjne mogą być wydawane „za pomocą zautomatyzowanych systemów”. Samodzielne wydawanie decyzji administracyjnych przez zautomatyzowane systemy nie było pierwotnie przewidziane i prawdopodobnie nie było wówczas technicznie wykonalne². Dopiero ustawa o zmianie postępowania podatkowego (*Gesetz zur Änderung des Besteuerungsverfahrens*)³ wprowadziła dnia 1 stycznia 2017 r. do *VwVfG* w pełni zautomatyzowaną decyzję administracyjną. Tą samą ustawą wprowadzono również odpowiednie regulacje dotyczące zautomatyzowanej decyzji administracyjnej w szczególnych postępowaniach administracyjnych w sprawach podatkowych (*Abgabenordnung, AO*)⁴ i w sprawach socjalnych (*Zehntes Buch Sozialgesetzbuch, SGB X*)⁵.

2. Przesłanki przedmiotowe wydania zautomatyzowanej decyzji administracyjnej

Przepis § 35a *VwVfG* zawiera przesłanki przedmiotowe wydania w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej. Tego rodzaju decyzja administracyjna może zostać wydana tylko wtedy, gdy zezwala na to norma prawna i gdy norma ta nie przewiduje ani uznania administracyjnego, ani luzu decyzyjnego.

¹ Ustawa z dnia 25 maja 1976 r., BGBl. I s. 1253, t. jedn. BGBl. 2003 I, s. 102 ze zm.

² L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. J. Bader, M. Ronellenfitsch, Monachium 2023, komentarz do § 35a, nb. 2.

³ Ustawa z dnia 18 lipca 2016 r., BGBl. I s. 1679.

⁴ Ustawa z dnia 16 marca 1976 r., BGBl. I s. 613, t. jedn. BGBl. 2002 I, s. 3866 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 18 sierpnia 1980 r., BGBl. I S. 1469, t. jedn. BGBl. 2001 I, s. 130 ze zm.

a) Decyzja administracyjna

Pojęcie decyzji administracyjnej zostało zdefiniowane w VwVfG w § 35 zd. 1. Zgodnie z tą definicją decyzją administracyjną jest każde zarządzenie, decyzja lub inny władczy środek podjęty przez organ publiczny w celu uregulowania indywidualnej sprawy z zakresu prawa publicznego, który ma wywołać bezpośredni zewnętrzny skutek prawny. W przypadku całkowicie zautomatyzowanego wydania decyzji może być wątpliwe, czy spełnione są wszystkie przesłanki określone w § 35 zd. 1 VwVfG. Władczy środek wymaga co do zasady ludzkiego aktu woli⁶. W przypadku zautomatyzowanej decyzji administracyjnej nie ma natomiast aktu woli funkcjonariusza publicznego w odniesieniu do konkretnej decyzji administracyjnej. Poprzez odpowiednie zaprogramowanie zautomatyzowanego systemu ten akt woli jest z góry podejmowany w odniesieniu do nieokreślonej liczby decyzji administracyjnych⁷. Paragraf 35a VwVfG wyraźnie stanowi, że środek władczy może stanowić decyzję administracyjną, nawet jeżeli jest to czynność podejmowana w sposób całkowicie zautomatyzowany⁸. Regulacja w nim zawarta nie wprowadza zatem odrębnego rodzaju decyzji administracyjnej. Jedynie określa warunki, w których decyzja administracyjna może zostać wydana w sposób całkowicie zautomatyzowany⁹.

b) Wydanie w sposób zautomatyzowany

To, co należy rozumieć pod pojęciem wydania decyzji przy użyciu zautomatyzowanego systemu, wynika z odróżnienia od pojęcia wydania decyzji za pomocą zautomatyzowanego systemu, stosowanego dotychczas w VwVfG. Wydanie za pomocą zautomatyzowanego systemu zawsze zakłada, że funkcjonariusz publiczny samodzielnie ustala i weryfikuje stan faktyczny niezbędny do wydania decyzji administracyjnej. Na podstawie tych czynności przygotowawczych zautomatyzowany system dokonuje jedynie subsumpcji niezbędnej do wydania decyzji, przy czym decyzja ta może mieć jedynie określoną treść¹⁰.

⁶ A. Windoffer, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz Großkommentar*, red. T. Mann, C. Sennekamp, M. Uechtritz, Baden-Baden 2019, komentarz do § 35a, nb. 3; M. Stegmüller, *Vollautomatische Verwaltungsakte – eine kritische Sicht auf die neuen § 24 I 3 und § 35 a VwVfG*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2018, s. 353.

⁷ M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden... – vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra* 2018, s. 1; J. Ziekow, *Das Verwaltungsverfahrenrecht in der Digitalisierung der Verwaltung*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2018, s. 1169.

⁸ Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 18/8434, s. 122; A. Berger, *Zu den Anforderungen an eine automatisierte Verwaltungsentscheidung am Beispiel des § 35 a VwVfG*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2018, s. 1260; G. Hornung, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. F. Schoch, J. Schneider, Monachium 2022, komentarz do § 35a, nb. 8.

⁹ U. Stelkens, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. P. Stelkens, H. Bonk, M. Sachs, Monachium 2023, komentarz do § 35a, nb. 4.

¹⁰ Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 7/910, s. 59; A. Windoffer [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 8.

Natomiast wydanie przy użyciu zautomatyzowanego systemu w § 35a VwVfG sięga dalej. W tym przypadku funkcjonariusz publiczny nie wprowadza samodzielnie indywidualnych danych dotyczących określonej decyzji administracyjnej. Zbadanie stanu faktycznego następuje również w sposób zautomatyzowany, a zatem autonomicznie, na podstawie z góry określonych parametrów¹¹. Organ administracji publicznej nie musi już dysponować danymi niezbędnymi do wydania takiej decyzji administracyjnej. Wystarczy, że wnioskodawca udostępni te dane organowi, a organ następnie wyda w pełni zautomatyzowaną decyzję administracyjną¹². Dla przyjęcia zautomatyzowanej decyzji administracyjnej ingerencja ludzka w proces decyzyjny jest niedopuszczalna¹³. Natomiast późniejsze wprowadzenie ręcznych zmian przez funkcjonariusza publicznego nie stoi na przeszkodzie przyjęciu zautomatyzowanej decyzji administracyjnej, o ile te zmiany nie odnoszą się do jej merytorycznej części¹⁴. Elektroniczne powiadomienie o wydaniu zautomatyzowanej decyzji administracyjnej nie jest obowiązkowe. Może ona także zostać wydrukowana i doręczona w konwencjonalny sposób, np. za pośrednictwem poczty¹⁵.

Przepis § 35a VwVfG jest otwarty technologicznie¹⁶. Nie określa on żadnych wymogów w odniesieniu do technologii lub oprogramowania, które mają znaleźć zastosowanie. Tym sposobem istnieje możliwość elastycznego dostosowania do innowacji, których nie można jeszcze przewidzieć w momencie wprowadzenia tego przepisu.

c) Podstawa prawna

Zgodnie z § 35a VwVfG decyzja administracyjna może zostać wydana za pomocą zautomatyzowanych systemów tylko wtedy, gdy zezwala na to norma prawna. Formuluje on zatem zasadniczy zakaz wydawania takich decyzji administracyjnych z zastrzeżeniem dopuszczalności w indywidualnych przypadkach. Zgodnie z intencją ustawodawcy zastrzeżenie wyrażonej regulacji normatywnej ma na celu

¹¹ L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 5; H. Schmitz, L. Prell, *Neues zum E-Government Rechtsstaatliche Standards für E-Verwaltungsakt und E-Bekanntgabe im VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016, s. 1273.

¹² L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 6.

¹³ C. Glaesner, M. Leymann, [w:] *Verwaltungsrecht*, red. M. Fehling, B. Kastner, R. Störmer, Baden-Baden 2021, komentarz do § 35a, nb. 7; D. Roth-Isigkeit, *Die Begründung des vollständig automatisierten Verwaltungsakts*, Die Öffentliche Verwaltung 2020, s. 1018.

¹⁴ U. Stelkens, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 18.

¹⁵ M. Müller, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, red. W. Huck, M. Müller, München 2020, komentarz do § 35a, nb. 3; L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 3; inaczej: M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*

¹⁶ U. Stelkens, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 16; H. Schmitz, L. Prell, *Neues zum E-Government...*

zapewnienie, z uwagi na szeroki zakres zastosowania VwVfG, aby w pełni zautomatyzowane wydawanie decyzji miało miejsce jedynie we właściwych przypadkach¹⁷.

Jak wynika z treści przepisu, dopuszczalność w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej może zostać uregulowana przez każdy rodzaj normy prawnej, tj. nie tylko przez normy ustawowe, ale również przez rozporządzenia, a co do zasady także przez statuty¹⁸. Ze względu na konstytucyjną zasadę zastrzeżenia wyłączności ustawy w prawie niemieckim, zgodnie z którą ograniczenie praw podstawowych może nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy parlamentarnej, pełna automatyzacja, która regularnie ogranicza prawa podstawowe, może być zasadniczo wprowadzana wyłącznie na mocy takiej ustawy parlamentarnej¹⁹.

d) Brak uznaniowości i swobody oceny

Według § 35a VwVfG w pełni zautomatyzowana decyzja administracyjna może zostać wydana tylko wtedy, gdy podstawa prawna nie przewiduje uznaniowości lub luzu decyzyjnego. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o zmianie postępowania podatkowego takie rozwiązanie zostało przyjęte, ponieważ zarówno korzystanie z uznaniowości, jak i indywidualna ocena stanu faktycznego wymagają użycia ludzkiej woli²⁰. W piśmiennictwie dyskutowane jest zatem, czy ograniczenie to powinno dotyczyć również przypadku tzw. ograniczenia uznaniowości do jednej możliwej decyzji, w którym funkcjonariusz publiczny, korzystając z przysługującej mu uznaniowości, może podjąć wyłącznie jedną właściwą decyzję zgodną z prawem²¹. Należy to odrzucić, gdyż stwierdzenie takiego ograniczenia uznaniowości do jednej możliwej decyzji wymaga korzystania z ludzkiej woli²², a to, zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy, ma stać na przeszkodzie automatyzacji wydania decyzji administracyjnej. Prawdą jest jednak, że ustawodawca mógłby pominąć wymogi § 35a VwVfG w przepisach szczególnych ze względu na subsydiarność ustawy

¹⁷ Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 18/8434, s. 122; M. Müller [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 1.

¹⁸ M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*; L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 11.

¹⁹ A. Windoffer, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 26; G. Hornung, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 35a, nb. 4.

²⁰ Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 18/8434, s. 122; M. Stegmüller, *Vollautomatische Verwaltungsakte – eine kritische Sicht auf die neuen § 24 I 3 und § 35 a VwVfG*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2018, s. 353.

²¹ C. Glaesner, M. Leymann, [w:] *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 35a, nb. 14; F. Geburczyk, *Aspekty prawne w pełni zautomatyzowanego wydawania decyzji administracyjnych. Doświadczenia Francji i Niemiec*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022; J. Ziekow, *Das Verwaltungsverfahrenrecht in der Digitalisierung der Verwaltung*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2018, s. 1169.

²² M. Müller, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. W. Huck, M. Müller, München 2020, komentarz do § 35a, nb. 5.

o postępowaniu administracyjnym²³. O ile w piśmiennictwie wyrażane są obawy, że nie spełniałoby to wymogów praworządności, ponieważ urządzenie techniczne nie może korzystać z uznaniowości²⁴, obecny rozwój technologiczny pokazuje, że takie korzystanie z uznaniowości powinno być już możliwe²⁵.

3. Przepisy VwVfG pozostające w związku z § 35a VwVfG

Ustawa o zmianie postępowania podatkowego, która wprowadziła § 35a VwVfG, dodała również dwa dalsze przepisy do VwVfG. W § 24 VwVfG, ustanawiającym zasadę oficjalności w postępowaniu administracyjnym, dodano regulację, zgodnie z którą organ, o ile korzysta ze zautomatyzowanych systemów do wydawania decyzji administracyjnych, musi uwzględnić informacje strony postępowania, które są istotne dla indywidualnej sprawy i które nie zostałyby ustalone w postępowaniu zautomatyzowanym. W uzasadnieniu do nowelizacji § 24 VwVfG wskazano, że ze względu na wysoki stopień schematyzacji w przypadku zautomatyzowanych decyzji administracyjnych, w nieprzewidzianych przypadkach może dojść do wydania błędnych decyzji²⁶. Obowiązek uwzględnienia istotnych informacji przekazanych przez strony postępowania w indywidualnej sprawie ma temu zapobiec. W uzasadnieniu do ustawy słusznie wskazano, że należy brać pod uwagę jedynie istotne informacje przekazane przez strony postępowania. W związku z tym zautomatyzowany system może być również zaprogramowany w taki sposób, aby indywidualnej ocenie były poddawane tylko rzeczywiście istotne informacje²⁷.

Ustawa o zmianie postępowania podatkowego dodała do VwVfG również nową możliwość powiadamiania o wydaniu decyzji administracyjnych. Zgodnie z § 41 ust. 2a VwVfG za zgodą stron postępowania powiadomienie o wydaniu decyzji administracyjnej może teraz nastąpić w formie elektronicznej poprzez udostępnienie jej za pośrednictwem publicznie dostępnych sieci. Jeżeli decyzja administracyjna zostanie pobrana, doręczenie uznaje się za dokonane w dniu następnym. Jeżeli decyzja administracyjna nie zostanie pobrana w ciągu dziesięciu dni od powiado-

²³ Kopp/Ramsauer, nb 13; L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 14.

²⁴ L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 14; Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern, *Automatisiert erlassene Verwaltungsakte und Bekanntgabe über Internetplattformen – Fortentwicklung des Verfahrensrechts im Zeichen der Digitalisierung: Wie können rechtsstaatliche Standards gewahrt werden?*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, s. 1114.

²⁵ H. Kube, *E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?*, [w:] *Gleichheit, Vielfalt, technischer Wandel*, red. U. Sacksofsky, Berlin–Boston 2019.

²⁶ Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 18/8434, s. 122.

²⁷ D. Kallerhoff, F. Fellenberg, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 24, nb. 57e; W. Huck, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 24, nb. 28c.

mienia o udostępnieniu, udostępnienie zostaje zakończone. Regulacja ta umożliwia wydanie w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej sprawnie i zapewnia optymalny obieg dokumentów w administracji publicznej²⁸.

Jeszcze przed uchwaleniem ustawy o zmianie postępowania podatkowego, VwVfG przewidywała pewne uproszczenia w postępowaniu dla decyzji administracyjnych „wydanych za pomocą zautomatyzowanego systemu”. W przypadku wydania takiej decyzji administracyjnej można zgodnie z § 28 ust. 2 nr 4 alt. 2 VwVfG, zrezygnować z wysłuchania stron postępowania przed jej wydaniem lub zgodnie z § 39 ust. 3 alt. 2 VwVfG zrezygnować z uzasadnienia. Odnosząc się do zasadniczych różnic między częściową automatyzacją przewidzianą dotychczas w VwVfG a pełną automatyzacją w § 35a VwVfG, Nadja Braun Binder zaprzecza odpowiedniemu zastosowaniu tych przepisów do w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej²⁹. Natomiast Ulrich Stelkens i Alexander Windoffer słusznie opowiadają się za stosowalnością tych przepisów, argumentując, że każda decyzja administracyjna wydana przez zautomatyzowany system jest również decyzją wydaną za pomocą zautomatyzowanego systemu³⁰.

4. Prawa proceduralne stron postępowania

Ponieważ, jak już opisano powyżej, zautomatyzowana decyzja administracyjna na podstawie § 35a VwVfG jest jedynie szczególną formą decyzji administracyjnej według § 35 VwVfG, mają do niej zatem zastosowanie również ogólne zasady proceduralne VwVfG. Szczególne znaczenie mają wysłuchanie przed wydaniem decyzji administracyjnej, zasada oficjalności i uzasadnienie decyzji administracyjnej³¹. Zwłaszcza w przypadku automatycznie wydawanych decyzji administracyjnych istnieje duże ryzyko ograniczenia tych praw proceduralnych stron postępowania i przesunięcia ciężaru przedstawienia sprawy na adresata decyzji administracyjnej³². Obecny zakres możliwości proceduralnych opisanych powyżej umożliwia wydanie zautomatyzowanej decyzji administracyjnej wyłącznie na podstawie stanu faktycznego przedstawionego przez stronę postępowania, bez uprzedniego wysłuchania i bez uzasadnienia takiej decyzji administracyjnej. Takie usprawnienie postępowania, niewątpliwie pożądane z punktu widzenia ekonomiki procesowej, poważnie

²⁸ M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*

²⁹ N. Braun Binder, *Der Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens als Vorbild für vollautomatisierte Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016, s. 960.

³⁰ U. Stelkens [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 13; A. Windoffer, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 10.

³¹ C. Glaesner, M. Leymann, [w:] *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 35a, nb. 15.

³² L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 9; M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*

ogranicza jednak możliwości zastosowania zautomatyzowanej decyzji administracyjnej, jeśli postępowanie to ma spełniać wymogi praworządności.

5. Porównanie z odpowiednimi przepisami w szczególnych postępowaniach administracyjnych

Jak już wyjaśniono na wstępie, ustawa o zmianie postępowania podatkowego w § 155 ust. 4 AO i § 31a SGB X wprowadziła regulacje równoległe do § 35a VwVfG, uznając tym samym zautomatyzowaną decyzję administracyjną za dopuszczalną również w tych szczególnych postępowaniach administracyjnych. W przeciwieństwie do zakazu wydawania takich decyzji administracyjnych z zastrzeżeniem dopuszczalności w indywidualnych przypadkach przewidzianego w § 35a VwVfG, w AO i SGB X sformułowano przepisy wyraźnie zezwalające na wydanie zautomatyzowanej decyzji administracyjnej bez zastrzeżeń dopuszczalności. I tak, zgodnie z § 155 ust. 4 AO, określenie właściwego wymiaru podatku lub zaliczki na poczet podatku może zostać przeprowadzone przy wykorzystaniu rozwiązań zautomatyzowanych, o ile nie ma podstaw do indywidualnego rozpatrywania sprawy przez funkcjonariusza publicznego. Paragraf 31a SGB X ujmuje warunek dopuszczalności jeszcze bardziej otwarcie i deklaruje zasadniczą dopuszczalność decyzji administracyjnej za pośrednictwem systemów zautomatyzowanych, o ile nie ma podstaw do rozpatrywania indywidualnej sprawy przez funkcjonariusza publicznego. Szersza dopuszczalność wydania zautomatyzowanej decyzji administracyjnej w AO i SGB X jest zrozumiała. To właśnie w tych postępowaniach administracyjnych znacznie częściej pojawiają się schematyczne i proste sprawy nadające się do zautomatyzowanego rozpatrzenia, takie jak ustalenie wysokości świadczeń socjalnych³³. Niemniej jednak przepisy § 155 ust. 4 AO i § 31a SGB X wydają się bardzo daleko idące w porównaniu z § 35a VwVfG, zwłaszcza że nie przewidują ograniczenia wydania zautomatyzowanej decyzji administracyjnej do decyzji związanych.

6. Zautomatyzowana decyzja administracyjna a prawo o ochronie danych osobowych

Istnieje ryzyko, że adresat zautomatyzowanego postępowania administracyjnego zostanie zdegradowany do zwykłego przedmiotu operacji przetwarzania, która nie uwzględnia w wystarczającym stopniu indywidualnego przypadku³⁴. Względy ochrony danych mają zatem szczególne znaczenie w związku ze zautomatyzo-

³³ Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 18/8434, s. 121.

³⁴ M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*

waną decyzją administracyjną. Zgodnie z art. 22 europejskiego rozporządzenia o ochronie danych (RODO³⁵) istnieje podstawowy zakaz poddania osoby decyzji opartej wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, chyba że jest to dozwolone przez ustawodawstwo państw członkowskich UE, a ustawodawstwo to zawiera odpowiednie środki w celu ochrony praw i wolności oraz uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą. Nie ulega wątpliwości, że wydanie w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej jest co do zasady decyzją w rozumieniu art. 22 RODO³⁶. Jednak w piśmiennictwie słusznie podaje się w wątpliwość, czy § 35a VwVfG spełnia wymogi art. 22 RODO³⁷. Faktem jest, że § 35a VwVfG nie przewiduje wystarczających środków w celu ochrony praw i wolności, jak również uzasadnionych interesów stron postępowania. Ustawa o zmianie postępowania podatkowego dostosowała jedynie w § 24 ust. 1 zd. 3 VwVfG zasadę oficjalności do potrzeb wydania w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej. Nie przewidziano natomiast prawa do zakwestionowania decyzji wydanej w sposób zautomatyzowany lub żądania ponownej oceny jej treści przez funkcjonariusza publicznego, co wydaje się niewystarczające, zwłaszcza gdy sprzeciw wobec wydanej decyzji administracyjnej jest niedopuszczalny³⁸. W takiej sytuacji adresat nie uzyskuje wystarczającej ochrony prawnej w postępowaniu administracyjnym i jest zdany na uzyskanie ochrony prawnej na drodze sądowej.

7. Możliwości zastosowania

Zakres zastosowania w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej w obecnym brzmieniu § 35a VwVfG jest stosunkowo wąski. Musi to być decyzja związana, co do której stan faktyczny jest jednoznacznie określony³⁹. Zastosowanie w prawie niemieckim przewidziano na przykład w § 6g ustawy o ruchu drogowym (Straßenverkehrsgesetz, StVG⁴⁰) dla rejestracji pojazdów lub w § 10a umowy państwowej o opłatach abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych (Rundfunkbeitragsstaatsvertrag) dla wydawania decyzji w sprawie opłat abonamentowych. W szczególności takie decyzje dotyczące opłat

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz.U. UE L 119, 4 maja 2016 r.

³⁶ G. Hornung, [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 35a, nb. 17.

³⁷ M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*

³⁸ G. Hornung, [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 35a, nb. 20; M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*

³⁹ A. Berger, *Zu den Anforderungen...*

⁴⁰ Ustawa z dnia 3 maja 1909 r., RGBl. s. 437, t. jedn. BGBl. 2003 I, s. 310, 919, ze zm.

są decyzjami administracji masowej, w których duża liczba identycznych decyzji jest wydawana różnym adresatom na podstawie stosunkowo małej liczby możliwych parametrów. Nieodpowiednie dla pełnej automatyzacji w chwili obecnej są natomiast decyzje oparte na złożonych stanach faktycznych lub złożonych kryteriach decyzyjnych, w przypadku których automatyzacja w obecnej formie osiąga swoje techniczne granice możliwości⁴¹.

8. Szanse i zagrożenia

W przypadku w pełni zautomatyzowanych decyzji administracyjnych oczywiście są zarówno szanse, jak i zagrożenia. Z jednej strony duża oszczędność czasu i niezbędnych fiskalnie środków finansowych, z drugiej zaś ograniczenie praw proceduralnych stron postępowania w celu osiągnięcia właśnie tych oszczędności. Konieczność znalezienia akceptowalnej w państwie prawa równowagi między tymi dwoma dobrami prowadzi obecnie nieuchronnie do ograniczenia zakresu zastosowania w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej. Można mieć wątpliwości, czy obecnie stosowane systemy techniczne w wystarczającym stopniu zabezpieczają prawa proceduralne stron również w przypadku decyzji skomplikowanych pod względem faktycznym i prawnym. Tak długo, jak nie będzie możliwe niezawodne korzystanie ze sztucznej inteligencji zdolnej nie tylko do zrozumienia złożonych faktów, ale także do korzystania z uznaniowości w sposób spełniający wymogi praworządności, zakres zastosowania zautomatyzowanych decyzji administracyjnych będzie musiał pozostać ograniczony do prostych postępowań, takich jak decyzje dotyczące opłat. Niemniej jednak nie należy bagatelizować tego obszaru zastosowania ze względu na samą ilość tych postępowań.

Wnioski

Regulacja w § 35a VwVfG jest odzwierciedleniem obecnych możliwości technicznych. Za pomocą tego przepisu ustawodawca zapewnił prawnie bezpieczne stosowanie w pełni zautomatyzowanych decyzji administracyjnych w postępowaniu administracyjnym na podstawie VwVfG. Poprzez zasadniczy zakaz wydawania takich decyzji administracyjnych z zastrzeżeniem dopuszczalności w indywidualnych przypadkach stworzono mechanizm zabezpieczający, który daje ustawodawcy wpływ na wybór postępowań kwalifikujących się do automatyzacji. Paragraf 24 ust. 1 zd. 3 VwVfG zawiera szczególne wymogi proceduralne dotyczące wydawania zautomatyzowanych decyzji administracyjnych, które jednak mogą okazać się

⁴¹ A. Berger, *Zu den Anforderungen...*

niewystarczające w świetle wymogów RODO. Można założyć, że § 35a VwVfG jest tylko pierwszym krokiem w kierunku coraz bardziej scyfryzowanej przyszłości postępowania administracyjnego i że zakres zastosowania § 35a VwVfG zostanie w przyszłości rozszerzony.

Literatura

- Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. J. Bader, M. Ronellenfitsch, München 2023.
- Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern, *Automatisiert erlassene Verwaltungsakte und Bekanntgabe über Internetplattformen – Fortentwicklung des Verfahrensrechts im Zeichen der Digitalisierung: Wie können rechtsstaatliche Standards gewahrt werden?*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015.
- Berger A., *Zu den Anforderungen an eine automatisierte Verwaltungsentscheidung am Beispiel des § 35 a VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018.
- Verwaltungsrecht*, red. M. Fehling, B. Kastner, R. Störmer, Baden-Baden 2021.
- Braun Binder N., *Der Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens als Vorbild für vollautomatisierte Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016.
- Gleichheit, Vielfalt, technischer Wandel*, red. U. Sacksofsky, Berlin–Boston 2019.
- Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszewska, M. Kruś, Warszawa 2022.
- Martini M., Nink D., *Wenn Maschinen entscheiden... – vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra 2018.
- Roth-Isigkeit D., *Die Begründung des vollständig automatisierten Verwaltungsakts*, Die Öffentliche Verwaltung 2020.
- Schmitz H., Prell L., *Neues zum E-Government Rechtsstaatliche Standards für E-Verwaltungsakt und E-Bekanntgabe im VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016.
- Stegmüller M., *Vollautomatische Verwaltungsakte – eine kritische Sicht auf die neuen § 24 I 3 und § 35 a VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018.
- Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. W. Huck, M. Müller, München 2020.
- Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. F. Kopp, U. Ramsauer, München 2022.
- Verwaltungsgerichtsordnung*, red. F. Schoch, J. Schneider, München 2022.
- Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. P. Stelkens, H. Bonk, M. Sachs, München 2023.
- Verwaltungsverfahrensgesetz Großkommentar*, red. T. Mann, C. Sennekamp, M. Uechtritz, Baden-Baden 2019.
- Ziekow J., *Das Verwaltungsverfahrenrecht in der Digitalisierung der Verwaltung*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018.

Aleksandra Puczko

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-9929-0196

a.puczko@uj.edu.pl.

Wykorzystanie nowoczesnych technologii przez zawodowych pełnomocników procesowych w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych

Słowa kluczowe: nowe technologie, pełnomocnik profesjonalny, procedura administracyjna, sądy administracyjne, materiał elektroniczny

Streszczenie. Celem artykułu jest wskazanie i zwrócenie uwagi na problemy związane ze skutkami obecnych regulacji dotyczących wykorzystania nowych technologii w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych na sytuację pełnomocników profesjonalnych.

Przez analizę uwzględnionych w prawie obowiązków oraz praw do wykorzystania nowych technologii było możliwe nazwanie głównych przeszkód powodujących wadliwość obecnych regulacji i ich nieefektywność. Różnice w procedurach, także na poziomie językowym, skutkują komplikacją stosowania pomocnych regulacji, co wpływa na spowolnienie procesów informatyzacji organów i sądów administracyjnych.

The use of new technologies in actions of professional legal representatives in administrative proceedings and administrative court proceedings

Keywords: new technologies, professional legal representative, administrative proceedings, administrative courts, electronic material

Summary: The aim of this study is to point out and draw attention to the problems connected with the effects of contemporary legal regulations of the new technologies' usage in administrative and administrative court proceedings on the legal situation of the professional legal representatives.

Through analysis of included in the legal systems obligations to use new technologies, as well as the right to them it was possible to name main obstacles that make existing regulations defective and ineffectiveness. Differences in procedures, as well on the linguistic levels make the application of the helpful regulations too complex, what slows down progressive computerization of administration and administrative courts.

Wstęp

Widoczny w każdej sferze naszego życia postęp technologiczny wpływa na wiele aspektów rzeczywistości, w tym zwłaszcza życie społeczne. Powoduje to, że mówiąc

o wykorzystywaniu nowych technologii, nie sposób mówić wyłącznie o technicznym aspekcie tego zjawiska, ale raczej o jego zróżnicowanej naturze, przez co łączy ono w sobie również aspekt społeczny, a przez to i prawny. Nowe technologie oraz zakres i szybkość ich postępu zarówno wpływają, jak i zależą od uwarunkowań społecznych. W ten sposób oddziałują też na prawo, jego stanowienie oraz stosowanie. Stają się w ten sposób dobrodziejstwem, ale w pewnych sytuacjach także dodatkowym utrudnieniem, wpływającym na sytuację stron stosunków prawnych oraz ich pełnomocników.

Nie inaczej jest w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych, gdzie wykorzystywanie przez organy administracji oraz sądy rozwiązań informatycznych wpływa na kształt postępowania oraz zakres instrumentów pozostających do wykorzystania przez strony. Dostęp do nowych technologii stron oraz ich pełnomocników również wpływa na kształtowanie się postępowań. W ten sposób nowe technologie otwierają nowe możliwości działania wszystkich uczestników procesów, zwiększając efektywność oraz szybkość wykonywanej pracy, a przez to samych procedur, ale również wpływając na jej jakość. Informatyzacja jest mianowicie ściśle powiązana ze zwiększeniem dostępu do informacji¹, w tym zakresie nie sposób nie wspomnieć dostępu do systemów informacji prawnej czy też baz orzeczeń, które pozwalają szybko odnaleźć poszukiwane informacje oraz rozwiązać kluczowe problemy w danej sprawie. Jednak skutkują one także nowymi wyzwaniami i przez to problemami, które, jak wskazują uregulowania, zwiększają formalizm postępowań, a także wzrost wymagań w stosunku do stron, a zwłaszcza pełnomocników procesowych.

Wraz z postępem technologicznym i postępującą informatyzacją administracji publicznej zmienia się rola pełnomocników zarówno w sferze procesowej, jak i społecznej. Wymagając od nich dostępu do nowych technologii, wiedzy o nich i sposobach ich funkcjonowania, ustawodawca pośrednio jednocześnie nakłada na nich obowiązek zapewnienia tego dostępu reprezentowanym stronom w sytuacji, kiedy 4,5 mln osób w wieku 16-74 lat nigdy nie używało internetu, z czego 4,79 mln z tej grupy wiekowej nigdy nie używało komputera². Wśród tej grupy, świadczącej o istnieniu wykluczenia cyfrowego, są też pełnomocnicy procesowi. Dane te nabierają szczególnego znaczenia, kiedy zestawimy je z obowiązkami i oczekiwaniami, jakie wobec pełnomocników procesowych stawia prawo, zwłaszcza w świetle ich relacji z stronami oraz wpływu ich działania na sytuację prawną klientów. Szczególnego

¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 193 i n.

² *Wykluczenie cyfrowe podczas pandemii*, Federacja Konsumentów, s. 5, 15, 29, <http://www.federacja-konsumentow.org.pl/n,6,1479,1,1,wykluczenie-cyfrowe-podczas-pandemii.html> [dostęp: 1.05.2023]; Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2019 roku, 21.10.2019, GUS, s. 2, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwoinformacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2019-roku,2,9.html> [dostęp: 1.05.2023].

znaczenia nabiera to również w kontekście wymagania przez organy i sądy administracyjne znajomości przez pełnomocników nowych rozwiązań technologicznych, co skutkuje także negatywnym odbiorem u prowadzących postępowania ewentualnego braku orientowania się pełnomocników w nowych technologiach³.

W niniejszym artykule, opierając się zwłaszcza na metodzie dogmatyczno-opisowej, zostaną przedstawione podstawowe problemy związane z wykorzystywaniem w postępowaniach nowych technologii przez organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne, a przez to i pełnomocników procesowych. Podjęta zostanie próba wyjaśnienia, czy ich wykorzystywanie ma charakter obligatoryjny i jakie narzędzia są do dyspozycji pełnomocników procesowych oraz czy są one rzeczywiście efektywne.

Pełnomocnicy wobec nowych technologii – pomiędzy obowiązkiem a uprawnieniem

Na szybkość cyfryzacji postępowań administracyjnych i sądowniczoadministracyjnych bez wątpienia wpływ ma ustalenie przez ustawodawcę, czy wykorzystywanie w nich nowych technologii ma charakter obligatoryjny, czy fakultatywny. W ten sposób stymuluje się zarówno skalę zastosowania nowych technologii przez uczestników postępowań, jak i wpływa na rozwój tych instrumentów przez tworzenie potrzeby dla tworzenia nowych i przeznaczonych temu rozwiązań cyfrowych. Stan ten potęguje również negatywne konsekwencje związane w szczególności z brakiem pewności rozumienia i stosowania nowych rozwiązań prawnych.

Przed wszystkim regulacje dotyczące wykorzystania nowych technologii nie zostały wprowadzone w drodze zmian do istniejących ustaw, ale przez uchwalenie nowych aktów, w uzupełnieniu do istniejących regulacji. Wskutek czego stosowanie dotychczas obowiązujących przepisów proceduralnych wymaga uwzględniania regulacji zawartych w aktach prawnych regulujących wykorzystanie nowych technologii, jak min. ustaw o doręczeniach elektronicznych⁴, o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, o świadczeniu usług drogą elektroniczną, ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, Prawo pocztowe oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE⁵. Są to specjalistyczne akty, zawierające rozwiązania techniczne

³ Wyrok WSA w Łodzi z 18.07.2018 r., I SA/Łd 390/18, LEX nr 2531131.

⁴ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 285, dalej: „u.d.e.”.

⁵ Dz.Urz. UE L 257, s. 73.

oraz liczne definicje, co utrudnia ich stosowanie w procedurach sadowoadministracyjnych i administracyjnych. Chociaż, jak wskazano w uzasadnieniu projektu u.d.e, „celem wprowadzenia proponowanych rozwiązań ma być zapewnienie domyślnej cyfrowej wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi oraz wprowadzenie prostej i przejrzystej komunikacji elektronicznej pomiędzy podmiotami władzy publicznej a obywatelem”⁶. W rzeczywistości można uznać, że doszło do niekorzystnej zmiany prawa, mimo istniejących już i funkcjonujących rozwiązań w tych kwestiach⁷. W uzasadnieniu projektu na próżno też szukać wskazówek interpretacyjnych, które umożliwiłyby wykładnię wprowadzonych i znowelizowanych przepisów⁸.

Przede wszystkim dotychczasowe uregulowania są w tej kwestii niejednolite, co skutkuje niepewnością ich stosowania i przez to wykorzystywania nowych rozwiązań technologicznych, a także wpływa na szybkość cyfryzacji postępowań administracyjnych i sadowoadministracyjnych. W szczególności różnice występują na poziomie systemowym. Wykorzystanie nowych technologii jest odmiennie uregulowane zarówno w procedurze administracyjnej, jak i sadowoadministracyjnej, co można uzasadnić różnicami w ich charakterze. Istotne w tym przypadku są zupełnie rozbieżne kierunki regulacji powyższych kwestii w k.p.a.⁹ i u.o.p.¹⁰, które wyraźnie wskazują, iż postępowanie podatkowe jest znacznie bardziej otwarte na nowe technologie i obligatoryjność ich wykorzystywania przez pełnomocników.

Odnośnie do zróżnicowania procedur przed sądami administracyjnymi i organami, do wejścia w życie u.d.e. wobec brzmienia art. 39¹ § 1d k.p.a. orz 144a § 1b u.o.p. regulacje w tych procedurach w kwestii prawa wyboru wykorzystania komunikacji elektronicznej przez strony, w tym pełnomocników procesowych, były analogiczne jak w art. 74a § 1 pkt. 3 p.p.s.a. p.p.s.a. i oparte na zasadzie dyspozycyjności strony¹¹. W u.o.p. oraz k.p.a. analogiczna regulacja przewidująca możliwość wyboru przez stronę formy komunikacji wobec zmian wprowadzonych przez u.d.e. została uchylona. Zróżnicowanie to nie jest wobec tego konsekwentne, jak również w pełni zrozumiałe i wymaga w zasadniczo mniej sformalizowanych postępowaniach administracyjnych regulowanych k.p.a. w istocie poszukiwania rozwiązań w wielu

⁶ Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych. druk sejmowy nr 239, Sejm IX kadencji, s. 7, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/D1349AD-C36052E93C125850C003768C9/%24File/239.pdf> [dostęp: 15.06.2023].

⁷ A. Korzeniowska-Polak, *Wyjątki od zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym ogólnym na adres do doręczeń elektronicznych*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6, s. 38.

⁸ *Ibidem*, s. 39.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm., dalej „k.p.a.”.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm., dalej „u.o.p.”.

¹¹ Postanowienie NSA z 30.09.2022 r., I FZ 106/22, Legalis.

aktach prawnych. Nadal jednak rezygnacja z korzystania przez stronę z komunikacji elektronicznej wymaga złożenia oświadczenia w tej formie, a papierowa jest bezskuteczna¹². Co więcej, w stosunku do pełnomocników procesowych uznaje się, że złożenie przez nich skargi w formie elektronicznej i podanie w niej adresu elektronicznego jest domniemaną zgodą na korzystanie z tej komunikacji¹³, samo zaś podanie adresu e-mail jest niedostateczne dla uznania, że taka zgoda jest¹⁴.

Istotnym zagadnieniem jest również zróżnicowanie obowiązków pełnomocników profesjonalnych odnośnie do wykazywania przez nich pełnomocnictwa w k.p.a. oraz u.o.p. O ile w k.p.a. złożenie pełnomocnictwa w formie dokumentu elektronicznego jest fakultatywne¹⁵, o tyle u.o.p. przewiduje obligatoryjność tej formy w stosunku do pełnomocnictwa ogólnego (art. 138d § 3 u.o.p.). Co więcej, o ile w u.o.p. pełnomocnictwo szczególne w formie elektronicznej może być złożone przez ePUAP, o tyle ogólne wyłącznie przez Portal Podatkowy. Poza tym, u.o.p. wymaga podania w każdym rodzaju pełnomocnictwa adresu do komunikacji elektronicznej. Obowiązek ten wynika wprost z art. 138c § 1 *in fine* u.o.p., a także z art. 144 § 5 u.o.p., które stanowią podstawy dla uznania, iż pełnomocnicy procesowi w postępowaniach podatkowych są obowiązani do prowadzenia z organami komunikacji elektronicznej i posiadania adresów elektronicznych.

Szczególne problemy powodował właśnie wymóg wskazania tego adresu do komunikacji elektronicznej. Zgodnie z art. 2 pkt. 1 u.d.e. w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁶ ordynacja nie wyjaśnia, czy jest to adres e-mail, czy w ePUAP i innych portalach. Początkowo powodowało to liczne problemy interpretacyjne związane z brakiem wskazania adresu elektronicznego czy posługiwania się e-mailem.

W sytuacji braku wpisania adresu, część przedstawicieli doktryny wskazywała, że pełnomocnik profesjonalny nie ma takiego obowiązku¹⁷, z czym wobec treści u.o.p. trudno się zgodzić¹⁸. Według niektórych poglądów zwłaszcza organów podatkowych stanowiło to przeszkodę w rozpoznaniu podania (art. 169 §1a u.o.p.)¹⁹ czy wręcz przeciwnie, umożliwiło doręczanie pism drogą tradycyjną z uwagi na

¹² *Ibidem*, a także: postanowienie NSA z 18.08.2022 r., III FZ 277/22, Legalis.

¹³ Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 23.01.2023 r., I SA/Bd 657/22.

¹⁴ Postanowienie NSA z 28.09.2022 r., III OZ 556/22, Legalis.

¹⁵ *Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2020, s. 32, a także: wyrok NSA z 4.04.2020 r., I OSK 2133/18, CBOSA.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 344.

¹⁷ M. Charkiewicz, *Pełnomocnik na gruncie prawa podatkowego – istota, pozycja prawna i zakres odpowiedzialności*, Białystok 2021, s. 162.

¹⁸ D. Gregorczyk, *Obowiązek oraz skutki niewskazania adresu elektronicznego pełnomocnika w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 3, s. 43.

¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 7.11.2017 r., I SA/Po 538/17, LEX nr 2395573.

uznanie tego braku za problemami technicznymi²⁰. W chwili obecnej traktuje się to jako usuwalny brak formalny²¹. Nie wymaga się również od pełnomocników wskazywania konta ePUAP, ale jakiegokolwiek adresu elektronicznego, który umożliwia z nimi komunikację tą drogą²², mimo że początkowo traktowano ten wymóg bardzo wąsko jako adres w ePUAP bądź portalu podatkowym²³.

Ponadto na poziomie regulacji dotyczących m.in. doręczeń elektronicznych obowiązujących aktualnie widoczna jest również niesymetryczność na poziomie podmiotowym obowiązku wykorzystywania nowych technologii pomiędzy pełnomocnikami stron postępowania spoza sfery administracji publicznej a organami oraz sądami, przez nałożenie na te ostatnie obowiązku posiadania zarejestrowanych adresów elektronicznych do doręczeń.

W założeniu ustawodawcy wyrażonym w przepisach u.d.e. usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego ma charakter domyślny i znajduje zastosowanie pomiędzy wskazanymi w u.d.e. podmiotami, gdy przepisy wprost nie regulują trybu doręczenia, a jedynie wskazują na konieczność jego dokonania na potrzeby komunikacji z podmiotem publicznym²⁴. Ma ona też pierwszeństwo przed innymi sposobami doręczenia, wskutek czego zawsze cała korespondencja wymienionymi w u.d.e. podmiotami powinna odbywać się przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na zarejestrowane w bazie adresy do doręczeń elektronicznych²⁵.

Jak zostało wskazane w art. 8 u.d.e., „podmiot publiczny jest obowiązany do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych”. Podmioty niepubliczne wymienione w art. 9 ust. 1 u.d.e., czyli wykonujące zawód, w ramach którego uczestniczą w ciągłej wymianie korespondencji z podmiotami publicznymi, jak również przedsiębiorcy, od 1 stycznia 2025 r. są zobowiązani. Jak wskazuje Martyna Wilbrandt-Gotowicz, są to podmioty niepubliczne w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.d.e., które jednak profesjonalnie uczestniczą w obrocie prawnym²⁶. Nadal jednak mają one prawo

²⁰ Wyrok NSA z 22.03.2017 r., I GSK 166/17, ONSAiWSA 2018, nr 6, poz. 101; wyrok NSA z 13.09.2017 r., I GSK 552/17, LEX nr 2379304.

²¹ Wyrok NSA z 26.04.2018 r., II FSK 3054/17, LEX nr 2500648.

²² Wyroki: WSA w Gliwicach z 14.01.2022 r., I SA/GI 1172/21, LEX nr 3294927 oraz NSA z 15.09.2020 r., II GSK 3929/17, LEX nr 3060694; wyrok NSA z 26.04.2018 r., II FSK 3054/17, LEX nr 2500648; WSA w Olsztynie z 25.09.2017 r., I SA/OI 576/17, LEX nr 2377798.

²³ Wyroki: WSA w Gdańsku z 12.09.2017 r., I SA/Gd 994/17, LEX nr 2374132, WSA we Wrocławiu z 29.11.2016 r., I SA/Wr 651/16, LEX nr 2284885.

²⁴ J. Kurek, *Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Komentarz*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, Legalis 2022, komentarz do art. 8, teza 4.

²⁵ P. Gacek, *Doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych jako podstawowy sposób doręczenia pism w procedurze administracyjnej – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12, s. 83.

²⁶ M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Świtała, K. Wojsyk, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 9.

wyboru pomiędzy posiadaniem adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Ustawodawca pozostawił zatem pełnomocnikom dowolność w zakresie wyboru usługi publicznej albo kwalifikowanej, co umożliwia też zmianę wyboru tych usług (art. 23 ust. 2 i 3 u.d.e.)²⁷. W tym wypadku warto zauważyć, że w tym stanie prawnym dochodzi do zróżnicowania pozycji pełnomocnika strony niebędącej organem administracji publicznej i pełnomocnika organu. Wydaje się, że ten ostatni, zwłaszcza kiedy działa w strukturach reprezentowanego przez siebie organu, zobowiązany jest do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych.

Zgodnie z art. 10 u.d.e. inne niż wymienione w art. 9 u.d.e. podmioty niepubliczne nadal będą miały prawo, nie zaś obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych. W ten sposób możliwe jest moim zdaniem rozróżnienie obowiązku i prawa posiadania przez zawodowych pełnomocników procesowych adresu do doręczeń elektronicznych. Z jednej strony od 10 grudnia 2023 r. będą oni zobowiązani do posiadania „służbowego” zarejestrowanego w ministerialnej bazie adresu do doręczeń elektronicznych, do spraw wyłącznie związanych z prowadzeniem przez nich działalności w ramach zawodu zaufania publicznego. W tym zakresie obowiązek ten jest obligatoryjny. Z drugiej zaś, jako prywatne osoby fizyczne, mają oni prawo do posiadania takiego adresu, co czyni wprowadzone rozwiązanie fakultatywnym²⁸. Mimo brzmienia art. 32 ust. 2 u.d.e. może to jednak prowadzić kolejno do problemów z wyborem w toku procedur właściwego adresu (zwłaszcza gdy pełnomocnik prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą), co w konsekwencji będzie wpływało na skuteczność działania pełnomocnika w sprawie.

Powyżej opisane rozwiązania wskazują, że wraz z rozszerzeniem sfery zastosowania nowych technologii dochodzi do coraz większego sformalizowania wykonywania funkcji przez pełnomocników procesowych. Co istotne, sformalizowanie to dotyczy nie tyle wyłączenie czynności prawnych, co materialno-faktycznych, tj. doręczeń. Może to mieć w szczególności negatywne konsekwencje wobec stron, a przede wszystkim samych pełnomocników głównie w sferze odpowiedzialności zawodowej. W tym zakresie warto wobec tego rozważyć, czy w ogóle statuowanie takich obowiązków, tj. ustawowych nakazów stosowania nowych technologii dla podstawowych działań pełnomocników procesowych, jest uzasadnione. Przede wszystkim, czy nie spowoduje w tym zakresie powstania kolejnych podstaw wyłączenia cyfrowego, a także skomplikowania mimo wszystko całych procedur, bez względu na wprowadzone wyjątki, w tym zwłaszcza w art. 39 k.p.a. Widoczne jest

²⁷ B. Kwiatek, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, Warszawa 2023, art. 9, LEX/el.

²⁸ *Ibidem*.

to zwłaszcza wobec istnienia alternatywnych i sprawdzonych przez lata metod komunikacji. Trudno bowiem upatrywać tutaj w pełni konsekwentnego działania proekologicznego w kierunku ograniczenia chociażby wykorzystywania papieru w tych procedurach. Akta sprawy, zarówno u podmiotów publicznych, jak i pełnomocników, będą nadal prowadzone również w formie papierowej, z uwagi na brak obowiązku prowadzenia ich wyłącznie w formie cyfrowej. Skutkiem takich działań jest zasadniczo podzielenie pomiędzy podmiotami czynności utrwalenia tych akt w formie papierowej i ewentualnie ograniczenie kosztów ich doręczenia.

Niezależnie jednak od powyższych obowiązków ustanowionych dla pełnomocników wobec cyfryzacji postępowań administracyjnych i sądowniczo-administracyjnych, nowe technologie otwierają dla nich również nowe możliwości. Wpływają na przyspieszenie pracy oraz mogą zwiększać jej efektywność. Nadal jednak zauważalny jest brak konsekwencji ustawodawcy w tym zakresie i istnienie nieuzasadnionych różnic w regulacjach, co wpływa na zróżnicowanie również możliwości osiągnięcia skutków w toku postępowań.

Odmienności zauważalne są przede wszystkim pomiędzy k.p.a. i p.p.s.a. w kontekście postępowania dowodowego. O ile art. 75 § 1 k.p.a. dopuszcza jako dowód wszystko, co może przysłużyć się do wyjaśnienia sprawy, o tyle p.p.s.a. wprowadza w tym zakresie znaczące ograniczenia. Tym samym różnie kształtowane są możliwości działania pełnomocnika procesowego w zależności od postępowania, w jakim występuje.

W ogólnym postępowaniu administracyjnym zasadą jest otwarty katalog środków dowodowych, umożliwiający uwzględnienie w nich również dokumentów elektronicznych oraz innych środków dowodowych umożliwionych przez nowe technologie²⁹. Jako tzw. nienazwane środki dowodowe uznajemy „[...]” środki powstające w wyniku rozwoju nauki i techniki, w szczególności dowody z filmu, utrwalonego obrazu telewizyjnego, fotografii, fotokopii, planów, rysunków, płyt lub taśm dźwiękowych i innych materiałów oraz przyrządów utrwalających lub przenoszących obrazy lub dźwięki, maszynowe wypisy urządzeń liczących, opinie instytutu naukowego lub naukowo-badawczego³⁰. Oznacza to też możliwość przedstawiania ich na różnorodnych nośnikach³¹, ważne jest jedynie, aby były one nośnikami informacji służących wyjaśnieniu sprawy. Stąd dowodami takim mogą być: informacje zgromadzone na kontach płatnika składek prowadzonym w for-

²⁹ M. Gajda-Durlik, *Use of information technologies in administrative evidence proceedings – selected issues*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022 r., nr 2, s. 126 in.

³⁰ H. Knysiak-Molczyk, *Faza rozpoznawcza postępowania*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 258.

³¹ M. Gajda-Durlik, *Use of...*, s. 124.

mie elektronicznej³², elektroniczne bazy danych³³, płyty z nagraniami cyfrowymi³⁴, a także zdjęcia z programu Google Earth, nagrania wykonane telefonem komórkowym czy badania genetyczne³⁵.

Inaczej, również z powodu odmiennego celu procedury, jest w p.p.s.a., gdzie dopuszczalne jest przeprowadzenie dowodu uzupełniającego wyłącznie z dokumentów (art. 106 § 3 p.p.s.a.). Dowód ten musi być niezbędny do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w ramach sądowej kontroli administracji publicznej (art. 106 § 3 *in fine* p.p.s.a.). Z regulacji tej wynika, że nie każdy dowód może być dopuszczony w tym postępowaniu, lecz jedynie dowód z dokumentów³⁶. W ten sposób wykluczono możliwość przeprowadzenia jakichkolwiek innych dowodów poza dowodami z dokumentów³⁷, co jest równoznaczne z wykluczeniem przeprowadzenia dowodu z dokumentów elektronicznych innych aniżeli dokumenty tekstowe. Dokument powinien mieć treść wyrażoną słowem pisany, mówionym lub grafiką, utrwaloną na odpowiednim nośniku, będącą dowodem pewnego stanu rzeczy³⁸. W ten sposób może nim być np. wydruk strony internetowej, ale już nie ona sama³⁹, tak samo nie może być nim film bądź fotografia wykonana telefonem komórkowym⁴⁰.

W orzecznictwie zgodnie się wskazuje, że sąd administracyjny nie może dokonywać nowych ustaleń stanu faktycznego za organ administracji publicznej. W toku uzupełniającego postępowania dowodowego sąd może dokonywać wyłącznie ustaleń, które mają wpływ na ocenę legalności aktu lub czynności⁴¹. Sąd, przeprowadzając dowód utrwalony cyfrowo będący np. zapisem obrazu lub dźwięku, zastępowałby organ administracji publicznej i przeprowadzał za niego postępowanie

³² Wyroki: WSA w Gliwicach z 1.12.2022 r., III SA/GI 630/22, LEX nr 3449892, WSA w Poznaniu z 8.09.2022 r., III SA/Po 198/22, LEX nr 3411566.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z 18.11.2020 r., VI SA/Wa 1351/20, LEX nr 3190822.

³⁴ Wyrok WSA w Kielcach z 25.04.2018 r., II SA/Ke 189/18, LEX nr 2501123.

³⁵ J. Chmielewski, *Ciekawe środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Palestra” 2016, nr 7-8, s. 29, a także powołane tam wyroki: WSA w Krakowie z 6.03.2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1209/11, CBOSA; WSA w Łodzi z 17.01.2014 r., sygn. akt II SA/Łd 748/13, CBOSA; WSA w Łodzi z 24.10.2012 r., sygn. akt III SA/Łd 593/12, CBOSA; WSA w Krakowie z 25.10.2011 r., III SA/Kr 1425/10, CBOSA; WSA w Warszawie z 27.03.2013 r., sygn. akt V SA/Wa 1174/12, CBOSA.

³⁶ B. Dauter, [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 106.

³⁷ Wyrok NSA z 21.2.2008 r., II OSK 76/07, CBOSA.

³⁸ A. Tokarz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 4, s. 75-84.

³⁹ Wyrok NSA z 14.04.2021 r., III FSK 3121/21, LEX nr 3169102.

⁴⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27.01.2010 r., II SA/Go 907/09, CBOSA.

⁴¹ Wyrok WSA w Krakowie z 25.11.2019 r., I SA/Kr 955/19, LEX nr 2751625, a także wyroki NSA: z 15.01.2008 r., I OSK 554/07, Legalis; z 24.08.2010 r., II FSK 586/09, z 11.01.2012 r., I FSK 447/11, Legalis; z 21.03.2014 r., II OSK 2589/12, Legalis.

dowodowe, co wykracza poza kognicję sądów administracyjnych⁴². Jako przyczynę niedopuszczenia takich dowodów podaje się nie tyle jednak formę tego dowodu, co właśnie brak jego niezbędności dla wyjaśnienia sprawy⁴³.

Kolejnym *novum*, które różni te procedury, jest także możliwość przeprowadzenia tzw. e-rozpraw, które są możliwe na gruncie p.p.s.a., ale jeszcze nie k.p.a. O ile rzeczywiście można uznać, że w postępowaniu administracyjnym nie pełni ona aż tak istotnej roli, o tyle nie można zaprzeczyć, że wydaje się, iż przez sam fakt uregulowania w k.p.a. takiego rozwiązania uzasadnione jest również ujednoczenie procedury w tym zakresie. Ustawodawca wprowadził do postępowania sądowoadministracyjnego możliwość przeprowadzenia posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość związku z wprowadzeniem stanu epidemii. Od 2021 r. takie rozwiązanie znajduje się już w p.p.s.a., gdzie w art. 94 § 2 p.p.s.a. przewidziano, iż w przypadku posiedzenia zdalnego uczestnicy mogą brać udział w posiedzeniu, gdy przebywają w budynku innego sądu albo w zakładzie karnym lub areszcie śledczym, gdy są pozbawieni wolności, i tam dokonywać czynności procesowych, a przebieg czynności procesowych transmituje się z sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie do miejsca pobytu uczestników postępowania oraz z miejsca pobytu uczestników postępowania do sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie. Przeprowadzenie posiedzenia zdalnego zależy od uznania przewodniczącego, który musi wziąć pod uwagę możliwości techniczne danego sądu⁴⁴. Warte podkreślenia jest, że z treści przepisu wynikają znacznie większe ograniczenia umożliwiające korzystanie z tej możliwości, niż z art. 15zsz4 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴⁵. Powoduje to, że rozwiązanie w p.p.s.a. wydaje się znacznie bardziej rygorystyczne, a przez to i iluzoryczne. W istocie nie wprowadza ono e-rozpraw powszechnie, jedyne w wyjątkowych i ściśle ograniczonych wypadkach. Niezależnie od tego, nadal w przypadku postępowań administracyjnych takie rozwiązania są na razie w fazie projektu nowelizacji k.p.a. Możliwość zdalnego udziału w rozprawie administracyjnej przewidziana jest obecnie wyłącznie dla osób pozbawionych wolności, a w tym i ich pełnomocników (art. 93a k.p.a.).

⁴² R. Bulejak, J. Matarewicz, *Komunikacja elektroniczna strony i jej pełnomocnika z sądem w toku postępowania sądowoadministracyjnego*, „Palestra” 2023, nr 3, s. 64.

⁴³ Por. m.in. wyrok NSA z 26.02.2019 r., II GSK 4808/16, CBOSA.

⁴⁴ R. Bulejak, J. Matarewicz, *Komunikacja...*, s. 64.

⁴⁵ Dz.U. poz. 1842 ze zm. Por. szerzej: W. Piątek, *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2, s. 17-33.

Zakończenie

Z powyższych rozważań wynika, że wykorzystywanie nowych rozwiązań technologicznych przez pełnomocników profesjonalnych w toku postępowania administracyjnego w dużej mierze zależy od przewidzenia takiej możliwości dla organów i sądów administracyjnych. Oznacza to, że pozycja pełnomocnika procesowego w tym aspekcie jest lustrzanym odbiciem możliwości technicznych podmiotów publicznych, choć zauważalne opisane przykłady niesymetryczności obowiązków w tym zakresie. Zależy również od kształtu regulacji prawnej, a ona – co wykazała analiza – nie jest jednolita i budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych.

Źródłem takiego stanu jest w szczególności znowelizowanie dotychczasowych rozwiązań w drodze wielu aktów prawnych, a także brak stworzenia kompleksowej i pełnej regulacji dotyczącej wykorzystania nowych technologii w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych. Stanu tego nie naprawia również wprowadzanie ostatecznie analogicznych rozwiązań w różnych procedurach, gdy dokonywane jest to w różnym czasie. W konsekwencji prawa i obowiązki w zakresie korzystania z nowych rozwiązań technologicznych przez pełnomocników profesjonalnych wymagają ich konstruowania z wielu zróżnicowanych przedmiotowo uregulowań. Ich określenie wymaga również ciągłego weryfikowania aktualności danego rozwiązania, jak również jego istnienia w danej procedurze.

Także sposób dotychczasowej regulacji powoduje, że dużą rolę w interpretacji przepisów w tym zakresie odrywa praktyka organów oraz sądów administracyjnych. Jest to przyczyną zróżnicowanego rozumienia wielu instytucji, co negatywnie wpływa na pewność prawa i tym samym sposób wykonywania funkcji przez pełnomocników zawodowych. Stąd też konieczna jest ciągła praca nad prawidłową regulacją zarówno istniejących, jak i dopiero projektowanych rozwiązań technicznych.

Literatura

- Bulejak R., Matarewicz J., *Komunikacja elektroniczna strony i jej pełnomocnika z sądem w toku postępowania sądownoadministracyjnego*, „Palestra” 2023, nr 3.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Kurek J., *Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Komentarz*, Legalis 2022.
- Charkiewicz M., *Pełnomocnik na gruncie prawa podatkowego – istota, pozycja prawna i zakres odpowiedzialności*, Białystok 2021.
- Chmielewski J., *Ciekawe środki dorodowe w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Palestra” 2016, nr 7-8.
- Dauter B., [w:] A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 106.
- Gacek P., *Doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych jako podstawowy sposób doręczenia pism w procedurze administracyjnej – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12.
- Gajda-Durlik M., *Use of information technologies in administrative evidence proceedings – selected issues*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022 r., nr 2.

- Gregorzczak D., *Obowiązek oraz skutki niewskazania adresu elektronicznego pełnomocnika w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 3.
- Knysiak-Molczyk H., *Faza rozpoznawcza postępowania*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013.
- Korzeniowska-Polak A., *Wyjątki od zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym ogólnym na adres do doręczeń elektronicznych*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6.
- Kwiatek B., [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, Warszawa 2023.
- Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2020.
- Piątek W., *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym - nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2.
- Tokarz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 4.
- Wilbrandt-Gotowicz M., [w:] K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Światała, Wojsyk K., Wilbrandt-Gotowicz M., *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.

Adam Plichta

Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

ORCID: 0000-0002-1119-2066

a.plichta@uniwersytetkaliski.edu.pl

Nowe i stare technologie w ustawie z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 497)

Słowa kluczowe: kodeks wyborczy, obwodowa komisja wyborcza, centralny rejestr wyborców, nowe technologie

Streszczenie. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 497) można nieco przewrotnie opisywać jako nowe i stare technologie w procesie wyborczym; z jednej strony wprowadzony w miejsce rejestrów wyborców prowadzonych przez gminy Centralny Rejestr Wyborców niewątpliwie jest rozwiązaniem wpisującym się w trend korzystania z nowych technologii dla celów optymalizacji działań administracji publicznej. Beneficjentem Centralnego Rejestru Wyborców ma zostać zarówno administracja publiczna, jak i wyborcy. Swoistym kosztem jest natomiast pytanie o bezpieczeństwo rejestru, sprawowanie faktycznego nad nim nadzoru oraz rozproszenie odpowiedzialności za prawidłowe przeprowadzenie kluczowego dla funkcjonowania państwa procesu: demokratycznych wyborów. Z drugiej strony nowelizacja w sposób istotny zwiększyła liczbę stałych obwodów głosowania, co skutkuje koniecznością powołania większej liczby obwodowych komisji wyborczych, których funkcjonowanie w systemie organów wyborczych jest tyleż niezbędne, co problematyczne. Weryfikacja przyjętych rozwiązań: „nowych” i „starych” nastąpi w warunkach ogólnokrajowej akcji wyborczej w 2023 roku.

New and old technologies in the Act of 26 January 2023 amending the Electoral Code Act and certain other acts (Journal of Laws of 2023, item 497)

Keywords: electoral code, precinct electoral commission, central register of voters, new technologies

Summary. The changes introduced by the Act of January 26, 2023 amending the Electoral Code and some other acts (Journal of Laws of 2023, item 497) can be somewhat perversely described as new and old technologies in the electoral process; The Central Register of Voters, introduced in place of the voter registers kept by the communes, is undoubtedly a solution that fits in with the trend of using new technologies to optimize the activities of public administration. Both public administration and voters are to be the beneficiaries of the Central Register of Voters. However, a specific cost is the question about the security of the register, the exercise of actual supervision over it and the dispersion of responsibility for the proper conduct of a process that is crucial for the functioning of the state: democratic elections. On the other hand, the amendment significantly increased the number of permanent voting circuits, which results in the need to establish a larger number of precinct elec-

toral commissions, whose functioning in the system of electoral authorities is both necessary and problematic. Verification of the adopted solutions: „new” and „old” will take place in the conditions of a nationwide election campaign in 2023.

Wstęp

Truizmem jest przypomnienie, że „wybory”, w rozumieniu ogólnokrajowej lub lokalnej akcji wyborczej, są w istocie normatywnym procesem, w którym przeprowadzenie głosowania i ustalenie wyników jest zwieńczeniem znacznie bardziej rozbudowanego ciągu czynności przewidzianych przepisami prawa wyborczego. Zwieńczeniem, dodajmy, niekoniecznie „najważniejszym”, jeśli weźmiemy pod uwagę środki prawne służące potwierdzeniu ważności lub stwierdzeniu nieważności wyborów. Niemniej jest zrozumiałe, że kolejne akcje wyborcze są utożsamiane przede wszystkim z „niedzielą wyborczą”, czyli dniem, w którym przeprowadza się głosowanie. Rozstrzygnięcie protestów wyborczych przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby koncentruje się wszak na ocenie, czy podnoszone zarzuty (popęłnienia przestępstw przeciwko wyborcom lub naruszenia przepisów kodeksu wyborczego) „wpłynęły” (nie – „mogły wpłynąć”¹) na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub ustalenie wyników wyborów; skądinąd w tak zakreślonych podstawach protestów wyborczych umyka nierzadko kilkumiesięczny okres poprzedzający „niedzielę wyborczą”, w którym przypadają terminy wykonania kolejnych istotnych czynności, wynikające z kalendarza wyborczego.

Biorąc pod uwagę tak zarysowany punkt ciężkości całej akcji wyborczej, nie powinno dziwić, że poszukiwanie usprawnień czy też, używając stechnokratyzowanego języka, optymalizacji procesu wyborczego, dotyczy z reguły czynności głosowania i ustalenia jego wyników oraz ustalenia wyników wyborów. W tym newralgicznym bowiem punkcie akcji wyborczej kumulują się masowe (lokalne lub ogólnokrajowe) interakcje wyborców z obwodowymi komisjami wyborczymi. Dorazny charakter tych ostatnich organów wyborczych i nierzadka przygodność ich składów jest tyleż wartościowa (pozostaje bowiem niewątpliwie w związku z „demokratycznym charakterem” aktu wyborczego oraz służy transparentności i kontroli jego przebiegu), co problematyczna (konieczność każdorazowego szkolenia członków komisji, obawy co do znajomości przepisów i umiejętności organizatorskich). Nie sposób również nie wspomnieć, że przeprowadzenie akcji wyborczej wymaga powołania komisji wyborczych we wszystkich obwodach, przy

¹ Art. 82 § 1 ustawy z dnia 13 maja 2022 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277, dalej: Kodeks wyborczy).

czym liczba niezbędnych „chętnych” do pracy w komisjach obwodowych ulegała w przeszłości diametralnemu zwiększeniu w reżimie prawnym przewidującym dwie odrębne komisje obwodowe: do spraw przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz do spraw ustalenia wyników głosowania w obwodzie, a obecnie – na skutek istotnego zwiększenia liczby obwodów głosowania w związku ze zobowiązaniem komisarzy wyborczych do utworzenia obwodów głosowania w miejscowościach liczących co najmniej 200 mieszkańców, w których nie było dotychczas siedziby obwodowej komisji wyborczej, a jest możliwość zorganizowania takiego lokalu². Powołanie wszystkich obwodowych komisji wyborczych i czuwanie, aby ich skład był co najmniej minimalny, wobec dobrowolnego i całkowicie odwoływalnego akcesu ich członków, staje się znaczącym wyzwaniem administracji wyborczej, tj. przede wszystkim komisarza wyborczego i urzędników wyborczych w poszczególnych gminach. Zachętą do pracy w komisji obwodowej jest, poza skądinąd satysfakcjonującym poczuciem aktywnego uczestnictwa w „święcie demokracji” i przez to realizacji obywatelskiego obowiązku, wysokość diety, uzależniona od akcji wyborczej i pełnionej funkcji³; skądinąd, na gruncie podatkowym, jest uznawana za dietę dla osób wykonujących czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 17 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴ i korzysta ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych na tej podstawie do wysokości nieprzekraczającej miesięcznie kwotę 3000 złotych. Niemniej członkinie i członkowie obwodowych komisji wyborczych nie tylko pełnią „obowiązek społeczny i obywatelski” w dniu wyborów, który nierzadko trwa dłużej niż jedna doba (w zależności od sprawności ustalenia wyników głosowania w obwodzie i braku zarządzenia ponownego ustalenia tego wyniku przez organ nadrzędny), ale również uczestniczą w szkoleniu, przygotowują pakiety do głosowania korespondencyjnego oraz przeliczają i jednocześnie weryfikują poprawność druku kart do głosowania dostarczonych do siedzib obwodów lub urzędów gmin przed dniem głosowania.

Wszystkie powyższe okoliczności uzasadniają poszukiwania rozwiązań, które – jak już powiedziano – „optymalizują” przeprowadzenie głosowania i ustalenie wy-

² Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 497.

³ W przypadku wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego wysokość diety wynosi 900 zł (dla przewodniczących obwodowych komisji wyborczych), 800 zł (dla ich zastępców) oraz 700 zł (dla pozostałych członków); w przypadku zaś wyborów parlamentarnych, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego dieta jest nieco niższa i w zależności od konkretnej akcji wyborczej oraz funkcji, wynosi 500, 600, 700 lub 800 złotych; *vide* uchwała nr 29/2023 PKW z dnia 2 sierpnia 2023 r. (Monitor Polski z 2023 r. poz. 850) oraz uchwała nr 30/2023 PKW z dnia 2 sierpnia 2023 r. (Monitor Polski z 2023 r. poz. 851).

⁴ Ustawa z dnia 2 grudnia 2022 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2647.

ników wyborów. Niewątpliwie przodującymi narzędziami są te z zakresu nowych technologii, choć oczywiście nie tylko. Kontekstem owej optymalizacji są jednak konstytucyjne zasady i cele, jakie poprzez te narzędzia mają być osiągnane w większym stopniu, sprawniej lub (choć najchętniej – „oraz”) bardziej transparentnie. Nie jest to miejsce, aby prezentować i analizować zasady i cele wyborów, niemniej nie sposób choćby ich nie wymienić – skoro wprowadzane rozwiązania organizacyjne i prawne w przebieg akcji wyborczej, oceniane z perspektywy „optymalizacji”, mają wszak przede wszystkim im służyć. Konstytucyjne zasady wyborów do Sejmu są, jak wiadomo, pięcioprzymiotnikowe: powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne, z tajnym głosowaniem⁵. O wzrastającej roli nowych technologii jako czynnika istotnym w realizacji tych zasad świadczą choćby doświadczenia z wyborów samorządowych przeprowadzonych 16 listopada 2014 r., podczas których problemy z informatycznym systemem wsparcia procesu ustalenia wyników doprowadziły do późnego ich ogłoszenia; przykładowo na terenie województwa wielkopolskiego obwieszczenie komisarza wyborczego w Poznaniu o wynikach wyborów do rad na obszarze województwa wielkopolskiego nastąpiło 22 listopada, natomiast wobec błędów („omyłki”) w zakresie wyników wyborów w okręgu numer 5 obejmującym 7 mandatów w wyborach do Sejmiku Województwa, obwieszczenie to sprostowano 23 listopada 2014 r. Sprostowania były konieczne również w przypadku obwieszczeń komisarzy wyborczych o wynikach wyborów w województwach: lubelskim, lubuskim, opolskim, pomorskim i zachodniopomorskim⁶. Tego rodzaju sytuacja, jak pamiętamy, nie służy przekonaniu społecznemu o optymalnym – w rozumieniu maksymalnego urzeczywistnienia konstytucyjnych zasad wyborów – przeprowadzeniu akcji wyborczej. Oczywiście, społeczne przekonanie o przebiegu wyborów nie jest tożsame z faktycznym przebiegiem wyborów, niemniej naiwnym byłoby twierdzenie, że to fakty, a nie oceny, przekonania i nastroje, są relewantnymi społecznymi czynnikami. Prymarnym celem wyborów jest wszak legitymacja demokratyczna przedstawicieli (reprezentantów) suwerena, z możliwie silnym społecznym mandatem do sprawowania władzy publicznej.

⁵ Art. 96 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483); co do założeń interpretacji zasad wyborów do Sejmu oraz relacji z zasadami wyborów do innych organów władzy publicznej zob. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87-243*, Wydawnictwo Beck 2016.

⁶ Obwieszczenia komisarzy wyborczych o wynikach wyborów na terenie województw [on-line] <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-samorzadowe-w-2014ampnbspr/wyniki-wyborow/obwieszczenia-komisarzy-wyborczych-o-wynikach-wyborow-na-terenie-wojewodztw> [dostęp: 13.02.2025].

1. Zmiany wynikające z ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 497)

„W Niemczech od lat 60. XX wieku podejmowane są próby zastąpienia ręcznego liczenia kart do głosowania, związanego z konwencjonalnym procesem głosowania, bardziej racjonalnymi metodami i wykorzystaniem maszyn do głosowania”⁷ – w taki sposób Federalny Sąd Konstytucyjny w postępowaniu dotyczącym skargi w trybie kontroli wyborów parlamentarnych w Niemczech z 2005 r. rozpoczyna zasadniczy wywód uzasadnienia rozstrzygnięcia, w którym przesądzono o częściowej niezgodności przepisów rozporządzenia wykonawczego do Federalnej Ordynacji Wyborczej⁸ w zakresie zastosowania elektronicznych maszyn do głosowania. Nie jest pozbawione zasadności przywołanie detalu stanu faktycznego rozpoznawanej skargi, tj. zarzutu co do funkcjonalności elektronicznych maszyn do głosowania firmy Nedap typu ESD1 w wersji sprzętowej 01.02, 01.03 i 01.04 oraz typu ESD2 w wersji sprzętowej 01.01, które, jak się okazało, uniemożliwiały skuteczną kontrolę nad aktem wyborczym w związku z przyjętym rozwiązaniem ograniczającym wiarygodną weryfikowalność. Spór dotyczył mianowicie tego, czy wyborca w sposób wystarczający mógł zweryfikować, czy zapisany w pamięci elektronicznej głos jest tożsamy z tym, który oddał, tj. czy zapisany w elektronicznej pamięci głos wyborcy był tożsamy z faktycznie oddanym. Wyświetlacz na jednostce sterującej pozwalał jedynie zweryfikować, czy maszyna (urządzenie) zarejestrowało oddanie głosu; urządzenia te nie przewidywały zaś możliwości rejestrowania oddanego głosu niezależnie od elektronicznego zapisu w module do przechowywania głosów, co umożliwiałoby wyborcom sprawdzenie oddanego głosu. Kontroli poddano przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia federalnego o urządzeniach do głosowania z dnia 3 września 1975 r. (ze ostatnimi wówczas zmianami wynikającymi z rozporządzenia z dnia 20 kwietnia 1999 r.), który stanowił o wymaganiach technicznych stawianych urządzeniom do głosowania i uznano ich częściową niezgodność z normami hierarchicznie wyższymi – jednak bez wpływu na ważność przeprowadzonych wyborów.

Przywołany detal techniczny, jak miemam, jest istotny dla wyeksplikowania sprawy stającej się w czasach rewolucji technologicznej coraz bardziej oczywistą i w pewien sposób niepokojącą: system prawny w coraz większym stopniu nasyc-

⁷ BVerfG, wyrok drugiego Senatu z dnia 3 marca 2009 r. – 2 BvC 3/07 –, pkt. 1-163, https://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307.html [dostęp: 30.06.2023].

⁸ Federalna ustawa o wyborach (Bundeswahlgesetz) z dnia 7 maja 1956 r. (Federalny Dziennik Ustaw I, s. 383) (on-line) http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl156s0383.pdf [dostęp: 30.06.2023].

ny jest normami przypominającymi specyfikację techniczną lub wymagania sprzętowe obsługi oprogramowania, zaś realizacja tradycyjnych zasad konstytucyjnych jest w coraz większym stopniu uzależniona od detali i funkcjonalności użytych urządzeń technicznych, ich oprogramowania, gromadzenia, przetwarzania i przesyłania danych w systemach teleinformatycznych. Nowelizacje systemu prawnego nierzadko wyglądają zaś jak aktualizacje oprogramowania lub zabezpieczeń systemu operacyjnego; dość powiedzieć, że przy okazji opisywanej nowelizacji największe wątpliwości natury prawnej⁹ budziła kwestia wejścia w życie poszczególnych przepisów, określenie terminu bowiem pozostawiono komunikatowi Prezesa Rady Ministrów; Biuro Analiz Sejmowych skomentowało to następująco: „art. 9 projektu, zgodnie z którym zasadnicza część proponowanych przepisów (art. 1-5) wchodzi w życie w terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 7, może wywoływać zastrzeżenia konstytucyjne, gdyż delegowanie tego zadania na władzę wykonawczą zdaje się naruszać rdzeń kompetencyjny organów władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu)”¹⁰. Jak powiedziano, bardziej adekwatnym opisem tego rodzaju nowelizacji jest „wdrożenie systemu”, a nie „wejście w życie przepisów”, przeto poza „zastrzeżeniami konstytucyjnymi” niewiele więcej można zaproponować, a przyjęta konstrukcja określenia terminu wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących – wydaje się nieunikniona i w zasadzie adekwatna.

Na tle powyższego wyłania się istotne zagadnienie o charakterze ustrojowym: można bowiem postawić pytanie, czy w przywołanym kazusie wyborów samorządowych z 2014 r. Państwowa Komisja Wyborcza, jako stały najwyższy organ wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum (art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego), dysponowała faktyczną kompetencją nadzoru nad funkcjonowaniem informatycznego systemu wsparcia procesu wyborczego, którego błędy spowodowały opisywane zamieszanie w ustaleniu wiążących wyników wyborów; SSN prof. Stanisław Zabłocki, informując I Prezesa Sądu Najwyższego prof. Małgorzatę Gersdorf o rezygnacji z funkcji członka Państwowej Komisji Wyborczej listem z dnia 20 listopada 2014 r.¹¹, oświadczył wszak, że „według mojej najlepszej wiedzy, Państwowa Komisja Wyborcza nie jest odpowiedzialna z praw-

⁹ Bez uwzględnienia uwag dotyczących realizacji umowy dwustronnej między RP a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, zob. opinie do druk nr 2651 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, (on-line) <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2651> [dostęp: 30.06.2023]

¹⁰ Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2800, Sejm IX kadencji), (on-line) <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2800> [dostęp: 30.06.2023].

¹¹ List SSN prof. Stanisława Zabłockiego do I Prezesa SN prof. Małgorzaty Gersdorf z dnia 20 listopada 2014 r., (on-line) http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty_o_sprawach/NewForm/20141120.Powiadomienie.o.rezygnacji.Stanislaw.Zablockiego.pdf [dostęp: 30.06.2023].

nego punktu widzenia ani za awarię systemu elektronicznego, ani za przebieg procedury wyłaniania podmiotu, który jest autorem tego systemu”; podano również przyczynę rezygnacji: „w związku z oceną społeczną trudności w zakresie szybko ogłoszenia wyników wyborów, które to trudności zostały spowodowane awarią systemu elektronicznego wspomagania prac organów wyborczych”.

Wątpliwości co do tego, jak kształtuje się faktyczna odpowiedzialność i sprawczość administracji wyborczej w dobie z informatyzowanych narzędzi optymalizujących akcje wyborcze, były również podnoszone w przywołanym wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, do którego jeszcze raz warto powrócić; analizując możliwość, jaką daje § 35 ust. 1 Federalnej Ordynacji Wyborczej, stanowiący: „W celu ułatwienia oddawania i liczenia głosów zamiast kart do głosowania i urn wyborczych mogą być używane maszyny do głosowania”. Trybunał zauważył, że technologie użyte jako wsparcie procesu wyborczego muszą poddawać się testom na wiarygodność i uczciwość wyborów, bowiem „*wybory publiczne są podstawowym warunkiem wstępnym demokratycznego podejmowania decyzji politycznych. Zapewnia, że procesy wyborcze są prawidłowe i identyfikowalne, a tym samym stwarza niezbędny warunek wstępny, aby obywatele mieli uzasadnione zaufanie do prawidłowego przebiegu wyborów. Forma rządów demokracji parlamentarnej, w której władza ludu jest zapośredniczona w drodze wyborów, a więc nie sprawowana bezpośrednio, wymaga poddania aktu przeniesienia odpowiedzialności państwa na parlamentarzystów szczególnej kontroli publicznej*”¹².

Powyższe rozważania stanowią dobry kontekst do oceny dwóch zasadniczych zmian wprowadzonych ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw¹³: tj. wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców oraz utworzenia stałych obwodów głosowania w miejscowościach, w których zamieszkuje co najmniej 200 mieszkańców i nie mieści się lokal, w której siedzibę ma obwodowa komisja wyborcza (z jednoczesnym ostatecznym zrezygnowaniem z dwoma odrębnymi obwodowymi komisjami wyborczymi: do spraw przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz do spraw ustalenia wyników głosowania w obwodzie). Zmian wprowadzonych ustawą jest oczywiście więcej, niemniej wskazane dwie są istotne z punktu widzenia wcześniejszych rozważań: poszukiwania metod optymalizacji procesu wyborczego w celu lepszego (pełniejszego) urzeczywistnienia konstytucyjnych zasad wyborów. Wprowadzone zmiany są również dobrą egzemplifikacją zjawiska coraz większego wykorzystania narzędzi nowych technologii, z jednoczesnym nierezygnowaniem ze zgoła „starych rozwiązań”, co wyczerpuje dość przewrotny tytuł niniejszego szkicu: nowe i stare

¹² BVerfG, wyrok drugiego Senatu z dnia 3 marca 2009 r. – 2 BvC 3/07, pkt 106 (on-line) https://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307.html [dostęp: 30.06.2023].

¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 497.

technologie w ustawie z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw¹⁴.

Zgodnie z art. 16 ustawy nowelizującej: „1. Wójt lub burmistrz w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przekazują właściwemu komisarzowi wyborczemu informację o każdej położonej na obszarze danej gminy miejscowości, w której zamieszkuje co najmniej 200 mieszkańców i nie mieści się lokal obwodowej komisji wyborczej, oraz o możliwościach zorganizowania lokalu obwodowej komisji wyborczej w tej miejscowości. Liczbę mieszkańców ustala się na dzień wejścia w życie niniejszej ustawy. 2. Komisarz wyborczy w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy dokonuje przeglądu podziału gmin na stałe obwody głosowania, uwzględniając informacje, o których mowa w ust. 1, oraz możliwość zorganizowania lokali obwodowych komisji wyborczych w każdym stałym obwodzie głosowania w przypadku zmiany podziału gminy na stałe obwody głosowania. 3. Komisarz wyborczy w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy dokonuje podziału stałego obwodu głosowania w celu utworzenia stałego obwodu głosowania obejmującego miejscowość, o której mowa w ust. 1. 4. Jeżeli w miejscowości, o której mowa w ust. 1, nie ma możliwości zorganizowania lokalu obwodowej komisji wyborczej, komisarz wyborczy odstępuje od dokonania podziału, o którym mowa w ust. 3, i przesyła Państwowej Komisji Wyborczej informację, w której przedstawia uzasadnienie wskazujące przyczynę odstąpienia od dokonania tego podziału. Państwowa Komisja Wyborcza może nakazać dokonanie podziału, o ile stwierdzi, że możliwość taka istnieje”.

Konsekwencje powyższej regulacji są znaczące, biorąc pod uwagę, że w poprzednim stanie prawnym stały obwód głosowania powinien być obejmować od 500 mieszkańców (w uzasadnionych przypadkach – mniejszą liczbę mieszkańców); przykładowo w obszarze właściwości miejscowej Komisarza Wyborczego w Kaliszu I, obejmującej miasto Kalisz oraz powiaty: jarociński, pleszewski i kaliski, liczba stałych obwodów głosowania w stanie prawnym sprzed nowelizacji wynosiła 198, a w następstwie nowelizacji utworzono 66 kolejnych (oraz nie utworzono, mając na względzie przywołany wyżej art. 16 ust. 4, 86); liczba stałych obwodów głosowania wynosi zatem 264 i jest to wzrost o 33%. W przypadku właściwości miejscowej Komisarza Wyborczego w Kaliszu II, obejmującej powiaty: ostrowski, ostrzeszowski, krotoszyński i kępiński, w stanie prawnym sprzed nowelizacji Kodeksu wyborczego, liczba stałych obwodów głosowania wynosiła 242, natomiast po nowelizacji – 321 (utworzono 79 obwodów głosowań, co oznacza wzrost o 33%; nie utworzono natomiast nowych obwodów w 53 przypadkach)¹⁵.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 497.

¹⁵ Opracowanie własne, (on-line) <https://kalisz.kbw.gov.pl/> [dostęp: 13.02.2025].

Zmiana w powyższym zakresie uzasadniona była przede wszystkim potrzebą wzmocnienia działań profrekwencyjnych; w projekcie wskazano, że: „projektowane przepisy stanowią propozycję zmian w zakresie działań na rzecz podwyższenia frekwencji. Powinny być one skierowane przede wszystkim do osób niepełnosprawnych, chorych, starszych oraz zamieszkujących miejscowości bez dostępu do transportu publicznego. Organy administracji publicznej powinny ułatwić tym osobom możliwość udziału w wyborach – czy to w sposób tradycyjny (przez zapewnienie transportu w dniu wyborów), czy za pomocą głosowania korespondencyjnego lub przez pełnomocnika. Wybory powinny odbywać się jak najbliżej (w sensie przestrzennym) obywateli. Przez wzgląd na zasadę powszechności wyborów lokale wyborcze powinny być ulokowane jak najbliżej wyborców. Ważne jest, aby wyborcy, obok władz samorządu gminnego, mieli możliwość wnoszenia o utworzenie obwodu głosowania na danym terytorium, jeśli uważają to za zasadne”¹⁶. Wybory parlamentarne w 2023 r. miały być sprawdzianem, czy znaczące zwiększenie liczby stałych obwodów głosowania w małych miejscowościach wpłynie na frekwencję wyborczą i na czym wpływ ten będzie polegał. Intuicyjnie bowiem się przyjmuje, że większa liczba obwodów głosowania zwiększy frekwencję wyborczą, a tymczasem Związek Województw RP, opiniujący projekt nowelizacji Kodeksu wyborczego, zauważył, że wyborcy są przyzwyczajeni do istniejącego podziału na stałe obwody głosowania i umieszczenie ich w spisach wyborców w nowych obwodach może frekwencję zmniejszyć¹⁷. Nie sposób zbagatelizować również uwagi Fundacji im. Stefana Batorego, że skoro „najsłabszym ogniwiem” procesu wyborczego są niewyspecjalizowane obwodowe komisje wyborcze, to ich znaczące zwiększenie może prowadzić do zwiększenia skali zarzutów co do prawidłowości przebiegu głosowania i ustalania wyników głosowania w obwodach, przy jednoczesnej wątpliwej korzyści profrekwencyjnej¹⁸. Ostatecznie jednak, frekwencja w wyborach parlamentarnych była rekordowo wysoka, wynosiła bowiem odpowiednio 74,38% w wyborach do Sejmu oraz 74,31% w wyborach do Senatu. Niemniej dość przeciętna frekwencja w wyborach samorządowych 7 kwietnia 2024 roku (nieco ponad 50%) oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego 9 czerwca 2024 roku (nieco ponad 40%) uzasadnia pytanie, czy istotne zwiększenie stałych

¹⁶ Druk sejmowy nr 2897, Sejm IX kadencji, Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (on-line) <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2897> [dostęp: 30.06.2023].

¹⁷ Opinia Związku Województw RP do druku sejmowego nr 2897 (on-line) <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/11253358FF8660DCC125893300571763/%24File/2897-003.pdf> [dostęp: 30.06.2023].

¹⁸ Opinia Fundacji im. Stefana Batorego (on-line) <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/01/Opinia-o-projekcie-zmian-w-KW.pdf> [dostęp: 30.06.2023].

obwodów głosowania w mniejszych miejscowościach odniosło profrekwencyjny skutek¹⁹.

Drugą sygnalizowaną zasadniczą zmianą (zasadniczo – *novum* normatywnym), ale już *par excellence* z zakresu nowych technologii, jest wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborczego (dalej: CRW) w miejsce baz danych o wyborcach (rejestrów wyborców) prowadzonych dotychczas przez gminy (miasta), którego utworzenie ma w założeniu usprawnić lub zgoła wyeliminować problemy związane z możliwością wyboru jako stałego miejsca głosowania gminy miejsca zamieszkania niebędącej gminą miejsca zameldowania, a także z możliwością zmiany miejsca głosowania w ramach konkretnych wyborów (jeśli jest to, oczywiście, przewidziane prawem). Korzyści z wprowadzenia CRW mają również się uwydatnić w przypadku wyborców głosujących za granicą; służby konsularne nie będą musiały bowiem, w przypadku wniosku wyborcy o dopisanie do spisu w wyborach parlamentarnych i Prezydenta RP, weryfikować czynnego prawa wyborczego w „macierzystej”, krajowej gminie, a ta z kolei nie będzie musiała „pamiętać” o ręcznym wykreśleniu takiego wyborcy ze spisu. Oczywiście, istotne są szczegóły „procesu” (znowu rozumianego na sposób bardziej nauk o zarządzaniu niż nauk prawnych), tj. czy dopisanie do spisu wyborcy poza granicą kraju faktycznie w sposób automatyczny skreśli takiego wyborcę ze spisu generowanego do obwodu w kraju, czy też jakaś ingerencja urzędu gminy/miasta będzie niezbędna. Ot, współczesne dylematy prawa administracyjnego. Poza korzyścią usprawnienia działań urzędników administracji publicznej obsługujących tego rodzaju wnioski, CRW ma w praktyce wyeliminować ryzyko umieszczenia tego samego wyborcy na więcej niż w jednym spisie wyborców. A co więcej, skoro CRW będzie rozstrzygał kwestię posiadania czynnego prawa wyborczego, przeto wydawanie zaświadczeń o prawie do głosowania będzie mogło stać się odmiejscowione (jak się dzieje w przypadku choćby uzyskiwania wypisów z akt stanu cywilnego). Generalizując jednak wciąż jedynie potencjalne, choć bardzo prawdopodobne skutki wprowadzenia CRW w miejsce prowadzonych odrębnie przez gminy rejestrów wyborców, można dostrzec trojaki rodzaj korzyści: w zakresie usprawnienia interakcji między wyborcą a administracją publiczną, optymalizacji działań wewnątrz administracji oraz wyższego standardu realizacji co najmniej konstytucyjnej zasady równości w rozumieniu „jeden wyborca – jeden głos” (skoro ryzyko umieszczenia jednego wyborcy w więcej niż w jednym spisie ma zostać wyeliminowane). Ryzyka natomiast są co najmniej dwa: pytanie o bezpieczeństwo scentralizowanej bazy danych (czy jest wyższe od systemu rozproszonego?) oraz „wypłukiwanie” Państwowej Komisji Wyborczej

¹⁹ <https://wybory.gov.pl/index/index.html?language=pl&tab=wybory&accessibility=off> [dostęp: 13.02.2025].

z kompetencji jako najwyższego stałego organu wyborczego na rzecz ministra właściwego do spraw informatyzacji, który prowadzi w systemie teleinformatycznym Centralny Rejestr Wyborców, a także zapewnia jego utrzymanie i rozwój w celu (art. 18 § 4 Kodeksu wyborczego) „realizacji zadań określonych w kodeksie, w tym: 1) zapewnia ochronę przed nieuprawnionym dostępem do Centralnego Rejestru Wyborców; 2) zapewnia integralność danych w Centralnym Rejestrze Wyborców; 3) zapewnia dostępność systemu teleinformatycznego, w którym Centralny Rejestr Wyborców jest prowadzony, dla podmiotów przetwarzających dane w tym rejestrze; 4) przeciwdziała uszkodzeniom systemu teleinformatycznego, w którym Centralny Rejestr Wyborców jest prowadzony; 5) określa zasady bezpieczeństwa przetwarzanych danych, w tym danych osobowych; 6) określa zasady zgłaszania naruszenia ochrony danych osobowych; 7) zapewnia rozliczalność działań dokonywanych na danych zgromadzonych w Centralnym Rejestrze Wyborców; 8) zapewnia poprawność danych przetwarzanych w Centralnym Rejestrze Wyborców”.

Komparatystyczne wywody uzasadnienia projektu ustawy, choć interesujące, pozwalają jedynie stwierdzić, że w sześciu na osiem analizowanych regulacji w wybranych krajach europejskich funkcjonują rejestry centralne wyborców; że są prowadzone elektronicznie oraz że w sposób zautomatyzowany generują spisy wyborców na konkretne wybory. Poza tym analizowane rozwiązania europejskie różnią się istotnie w funkcjonalności. Niemniej, na tak zakreślonym tle, rozwiązania i funkcjonalności „polskiego” CRW jawią się jako zaawansowane²⁰.

2. Wnioski

Opisywane rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw są w istocie nowymi i starymi technologiami; CRW ma na celu usprawnienie procesu wyborczego przede wszystkim na etapach poprzedzających przeprowadzenie głosowania w obwodach. Beneficjentami mają być przede wszystkim wyborcy oraz administracja publiczna obsługująca proces i gwarantująca realizację konstytucyjnych zasad wyborów; normatywne *novum* nie zmieni sytuacji prawnej i faktycznej komitetów wyborczych. Utworzenie stałych obwodów głosowania w miejscowościach liczących co najmniej 200 mieszkańców istotnie wpłynęło na liczbę obwodów, czego dowodem są przywołane statystyki w obszarach właściwości terytorialnej Komisarza Wyborczego w Kaliszu I oraz Komisarza Wyborczego w Kaliszu II, gdzie wzrost

²⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2800, Sejm IX kadencji), (on-line) <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2800> [dostęp: 30.06.2023].

stałych obwodów głosowania wyniósł w obu tych przypadkach 1/3. Postulowanym motywem tak istotnego zwiększenia liczby obwodów jest ułatwienie wyborcom oddanie głosu i zwiększenie frekwencji w grupie wyborców będącymi mieszkańcami miejscowości liczącymi od 200 do 400 mieszkańców. Przy niezmienionych formach oddania głosu zwiększenie liczby stałych obwodów głosowania może być przewrotnie opisywana jako „stara technologia”. Ostatecznie jednak każde rozwiązanie ma służyć pełniejszej realizacji konstytucyjnych zasad wyborów; pozostaje tylko przypomnieć zalecenia Komisji Weneckiej, organu doradczego Rady Europy, co do standardów uczciwych, powszechnych, równych, wolnych, okresowych wyborów, z tajnym głosowaniem, których warunkami niezmiennie są: praworządność, poszanowanie praw podstawowych, stabilność prawa wyborczego oraz skuteczne gwarancje proceduralne²¹.

Literatura

Akty prawne, ich projekty oraz wyroki sądów

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78 poz. 483.
Ustawa z dnia 13 maja 2022 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2022 r. poz. 1277.
Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 497.
Ustawa z dnia 2 grudnia 2022 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2647.
Federalna ustawa o wyborach (Bundeswahlgesetz) z dnia 7 maja 1956 r., Federalny Dziennik Ustaw I, s. 383.
Federalne rozporządzenia o urządzeniach do głosowania z dnia 3 września 1975 r., Federalny Dziennik Ustaw I, s. 2459.
Druk sejmowy nr 2651, Sejm IX kadencji, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, (on-line) <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2651>.
Druk sejmowy nr 2800 Sejm IX kadencji, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, (on-line) <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2800>.
Druk sejmowy nr 2897 Sejm IX kadencji, Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, (on-line) <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2897>.
Wyrok drugiego Senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2009 r. - 2 BvC 3/07, (on-line) https://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307.html.
Uchwała nr 29/2023 PKW z dnia 2 sierpnia 2023 r., Monitor Polski z 2023 r. poz. 850.
Uchwała nr 30/2023 PKW z dnia 2 sierpnia 2023 r., Monitor Polski z 2023 r. poz. 851.

²¹ Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych [Komisja Wenecka, CDL-STD(2003)034], (on-line) https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf [dostęp: 13.02.2025]; na tym tle nie sposób nie zauważyć, co podniesiono w przywołanej opinii Fundacji im. Stefana Batorego do projektu opisywanej w artykule ustawy nowelizującej Kodeks wyborczy, że od lat Państwowa Komisja Wyborcza informuje o konieczności zmian w podziale kraju na okręgi wyborcze i liczbę mandatów w każdym z nich w związku ze zmianami demograficznymi, które istniejący podział czynią sprzecznym z zasadą równości wyborów.

Komentarze, artykuły, opinie, inne

- M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87-243*, Wydawnictwo Beck 2016.
- Biuro Analiz Sejmowych, Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2800, Sejm IX kadencji), (on-line) <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2800> [dostęp: 30.06.2023]
- Opinia Związku Województw RP do druku sejmowego nr 2897, (on-line) <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/11253358FF8660DCC125893300571763/%24File/2897-003.pdf>.
- List SSN prof. Stanisława Zabłockiego do I Prezes SN prof. Małgorzaty Gersdorf z dnia 20 listopada 2014 r., (on-line) http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty_o_sprawach/NewForm/20141120.Powiadomienie.o.rezygnacji.Stanislaw.Zablockiego.pdf.
- Opinia Fundacji im. Stefana Batorego, (on-line) <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/01/Opinia-o-projekcie-zmian-w-KW.pdf>.
- Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych [Komisja Wenecka, CDL-STD(2003)034].
- Opracowanie własne na podstawie informacji publikowanych przez Krajowe Biuro Wyborcze Delegaturę w Kaliszu, (on-line) <https://kalisz.kbw.gov.pl/>.

Michał Włodarek

Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

ORCID: 0000-0003-3350-6027

m.wlodarek@uniwersytetkaliski.edu.pl

Cyfryzacja sądownictwa

Słowa kluczowe: cyfrowy sąd, dostępność, sprawność, efektywność, bezpieczeństwo

Streszczenie. Przedstawione opracowanie odnosi się do zjawiska i mechanizmów transformacji cyfrowej sądownictwa, uwzględnia w tym procesie bezwzględną konieczność zachowania dla każdego na równych zasadach prawa do sądu, diagnozuje ryzyka związane z informatyzacją, opisuje obszary wykorzystywanych obecnie nowych technologii w sądownictwie oraz szacuje zyski i koszty digitalizacji działalności państwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Sporządzone studium ma również na celu nakreślenie kolejnych obszarów cyfryzacji sądownictwa z zachowaniem elementów obecnego modelu i standardów wymiaru sprawiedliwości, a także utrwalonej tradycji prawnej. Wykazuje jednocześnie, że postępująca transformacja cyfrowa nie może pomijać tak istotnych zasad wymiaru sprawiedliwości, jak prawo do sądu i równy do niego dostęp, jawność postępowania, bezstronność, profesjonalizm, a także sprawiedliwe i publiczne rozpatrzenie sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd.

The digital transformation of the Polish common judiciary

Keywords: digital court, availability, causality, effectiveness, safety

Summary. The given study relates to the phenomenon and mechanisms of digital transformation of the Polish judiciary, takes into account in this process the absolute necessity of preserving the right to court for everyone on an equal basis, diagnoses the risks associated with computerization, describes the areas of new technologies currently being used in the judiciary, and estimates the benefits and costs of digitizing the state's activities in the administration of justice. The compiled study also aims to outline further areas of digitization of the judiciary while preserving elements of the current model and standards of the judiciary, as well as established legal traditions. At the same time, it demonstrates that the progressive digital transformation must not overlook such important principles of the judiciary as the right to court and equal access to it, openness of proceedings, impartiality, professionalism, as well as fair and public consideration of a case, without undue delay by a competent, independent and impartial court.

1. Cyfryzacja sądownictwa, a prawo do sądu

1.1. Wprowadzenie

Cyfrowa postać wymiaru sprawiedliwości powinna w możliwie szerokim zakresie przybrać postać e-Sądu albo wyodrębnionego i gwarantowanego modułu usług

cyfrowych, chociaż należy również utrzymać dotychczasowe lub alternatywne rozwiązania nie oparte na digitalizacji, aby podmiotom, które nie w pełni uczestniczą w rozwoju technologicznym, w równym stopniu zapewnić skuteczną ochronę prawną i dostęp do tradycyjnego sądu¹. Zasadnym i celowym jest kładzenie nacisku na dalszy rozwój sądownictwa z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Wszelkie takie inicjatywy powinny podlegać jednak starannej ocenie stopnia, w jakim ingerują w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości oraz jednocześnie, w jakim chronią one prawa każdego do sądu. Konieczne jest w tym obszarze dokonywanie sukcesywnych przeglądów przyjętych już rozwiązań w celu ich oceny przez pryzmat poprawności działania, skuteczności i efektywności (ang. *effectiveness*) wymiaru sprawiedliwości oraz bezpieczeństwa (ang. *safety*), a w szczególności, czy ich implementacja i stosowanie przyczyniają się do osiągnięcia celów jakim powinny są m.in. zwiększenie dostępności (ang. *availability*) do sądu i poprawa sprawności (ang. *causality*) postępowań sądowych.

Konstatacja, że otaczająca nas rzeczywistość dynamicznie się przeobraża i zmierza w kierunku coraz dalej posuniętej cyfryzacji, a działalność publiczna państwa jaką jest wymiar sprawiedliwości musi dostosować się do tej rzeczywistości, nie uprawnia jednak do kategorycznego twierdzenia, że należy zrezygnować całkowicie z rozwiązań tradycyjnych, albowiem w niektórych przypadkach zasada bezpośredniości ma istotne znaczenie z punktu spełnienia zasad rzetelnego i transparentnego postępowania sądowego oraz daje jego uczestnikom i pozostawia w odbiorze społecznym realne poczucie sprawiedliwości.

1.2. Prawo do sądu

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd².

Prawo do sądu należy definiować w ujęciu formalnym jako dostępność drogi sądowej w ogóle oraz materialnym wyrażające się jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

Prawo do sądu obejmuje w szczególności:

1. prawo do uruchomienia postępowania sądowego,

¹ *Bądźmy na czasie*, „Palestra” 2022, nr 6, Legalis.

² Art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; wyrok ETPC z dnia 1 marca 2016 r. 22302/10, opubl. Legalis; wyrok ETPC z dnia 19 grudnia 1997 r. 26737/95, opubl. Legalis; wyrok ETPC z dnia 20 stycznia 2009 r. 32971/03, opubl. Legalis; art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284); art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167); wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14, opubl. Legalis.

2. prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności,
3. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia,
4. prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych³.

1.3. Cyfryzacja sądownictwa

Transformacja cyfrowa to wykorzystanie technologii w celu przekształcenia procesów analogowych w cyfrowe⁴. System wymiaru sprawiedliwości jako jeden z dostawców podstawowych usług publicznych musi uwzględniać proces cyfryzacji i związane z tym wymagania, w szczególności odpowiadać na zmieniające się potrzeby i udostępniać jego adresatom stosowne możliwości technologiczne w ramach cyfrowego sądu. E-sąd musi gwarantować prawo do uzyskania skutecznej ochrony prawnej przed sądem i w równym stopniu, co w tradycyjnym modelu, do sądu niezależnego, bezstronnego i niezawisłego. Cyfryzacja i sztuczna inteligencja (*artificial intelligence*, AI) coraz częściej są wpisane w usługi wymiaru sprawiedliwości, co ma zwiększyć jego dostępność, efektywność, sprawność i skuteczność⁵.

Ogólnym celem cyfryzacji sądownictwa jest polepszenie i ułatwienie świadczeń odbiorcom usług wymiaru sprawiedliwości w korzystaniu z prawa do uzyskania skutecznej ochrony sądowej. Należy więc dążyć do zwiększania dostępu do cyfrowego wymiaru sprawiedliwości, wzmocnienia cyfrowej współpracy sądowej, poprawy efektywności cyfrowego wymiaru sprawiedliwości, promowania innowacyjnego cyfrowego wymiaru sprawiedliwości. Trzeba jednocześnie przestrzegać wszelkich norm i wynikających z nich obowiązków w odniesieniu do bezpieczeństwa informacji i cyberbezpieczeństwa, a także w pełni uwzględniać przepisy dotyczące zasad prywatności i ochrony danych⁶.

Informatyzacja sądownictwa jest procesem polegającym na projektowaniu, wdrażaniu, eksploatacji, integracji, utrzymaniu, rozwoju, administrowaniu i udo-

³ Wyrok TK z 24.10.2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; wyrok TK z 9.09.1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; wyrok TK z 20.09.2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108; wyrok TK z 24.10.2007 r., sygn. SK 7/06; wyrok TK z 21.07.2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113.

⁴ P. Rochowicz, *Sądy online to realna przyszłość*, „Rzeczpospolita” z 4.10.2023 r., opubl. Legalis.

⁵ S. Cydzik, *Sztuczna inteligencja może wesprzeć sądownictwo*, „Rzeczpospolita” z 27.03.2024 r., opubl. Legalis; M. Kobyłański, *Sztuczna inteligencja pomoże sędziom, ale ich nie zastąpi*, „Rzeczpospolita” z 30.08.2024 r., opubl. Legalis.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE L 119, s. 1; Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781 ze zm.; Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1206 ze zm.

stępnianiu sądowych systemów teleinformatycznych, zabezpieczeniu danych osobowych przetwarzanych w tych systemach, koordynowaniu tych działań oraz zapewnianiu możliwości wymiany informacji pomiędzy tymi systemami⁷. Obecnie funkcjonują oraz implementowane są rozwiązania informatyczne dla sądów, tzw. sądowe systemy teleinformatyczne, które m.in. wspierają działalność administracyjną sądów, obsługują postępowania sądowe lub ich części, w których tworzy się lub przetwarza akta sprawy, w których są prowadzone rejestry sądowe, w których są stosowane urządzenia ewidencyjne⁸. Przy wykorzystaniu dobrze dobranych instrumentów informatycznych możliwa jest w ramach struktury wymiaru sprawiedliwości interakcja i kooperacja sądów ze społeczeństwem, przedstawicielami środowisk prawniczych oraz z innymi sądami i organami władzy, na różnych płaszczyznach w obszarze krajowym i zagranicznym.

W obecnie ukształtowanym przez ramy ustrojowe, podstawy ustawowe i normy proceduralne wymiarze sprawiedliwości krzyżują się zakresy tradycyjnego modelu sądownictwa oraz – we fragmentach – jego cyfrowe postacie. Zachodzi postępująca zmiana, której efektem ma być zbudowanie nowoczesnych form sprawowania wymiaru sprawiedliwości – cyfrowego sądu (ang. *digital court*) przy jednoczesnym zachowaniu pozycji ustrojowej i statusu sądów w demokratycznym państwie prawa. Trwający proces cyfryzacji sądownictwa należy tak projektować i kształtować, aby jego przebieg przybrał postać ciągu zaplanowanych zdarzeń, a nie gwałtownych oraz przypadkowych i chaotycznych modyfikacji. Powyższe wymaga podjęcia przemyślnych prac legislacyjnych w celu uformowania stabilnych i zupełnych ram prawnych oraz gwarantujących bezpieczeństwo rozwiązań praktycznych. Należy przy tym ustalić mechanizmy monitorowania pod kątem oceny faktycznych skutków i efektów cyfryzacji sądownictwa, a proces implementacji do systemu nowych rozwiązań technologicznych powinien być poprzedzony stosownymi testami i programami pilotażowymi.

Transformacja cyfrowa wymiaru sprawiedliwości musi obejmować również upodmiotowienie cyfrowe jego użytkowników i budowanie ich zdolności. Uwagę należy zwrócić na kształtowanie świadomości prawnej i technologicznej społeczeństwa oraz podnoszenie wiedzy i kwalifikacji pracowników wymiaru sprawiedliwości. Powinno dążyć się do wzrostu kompetencji cyfrowych, w tym kompetencji informatycznych, kompetencji informacyjno-komunikacyjnych i kompetencji funkcjonalnych w społeczeństwie. Istotne jest również kształtowanie stosunków między-

⁷ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 307; M. Jurczyk, *Bezpieczeństwo danych osobowych w jednostkach publicznych świadczących e-usługi*, Legalis 2016.

⁸ I. Wolwiak, *Wykorzystanie Portalu Informacyjnego Sądów Porozszechnych do dokonania czynności procesowej sądu*, Legalis 2021; A. Klich, *Postępowanie i prawo cywilne w dobie informatyzacji. Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej, Białystok, 20 listopada 2015 r.*, Legalis 2016; ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji...

państwowych na poziomie europejskim i międzynarodowym, służących tworzeniu kanałów komunikacji elektronicznej w kontekście procedur transgranicznej współpracy sądowej w sprawach cywilnych, handlowych, administracyjnych i karnych.

2. Informatyzacja sądownictwa i ryzyka z tym związane

Wymiar sprawiedliwości musi być elastyczny i dostosowywać się do nieustannie zmieniającego się otoczenia i jego warunków oraz uwzględniać interesy społeczne. Należy budować innowacyjny system sądowy, który będzie uwzględniał potrzeby i oczekiwania zarówno pracowników wymiaru sprawiedliwości, jak i jego klientów, a zarazem w jak najszerszym zakresie wypełniał postawione mu zadania ustawowe i ustrojowe. Cyfryzacja usług prawnych ma być polem, które tworzy warunki dla bardziej dostępnego i przyjaźniejszego dla użytkownika systemu wymiaru sprawiedliwości i jednocześnie przynosić korzyść dla samych sądów. Wdrożone już rozwiązania cyfrowe ułatwiają i poprawiają dostęp do wymiaru sprawiedliwości, zwiększają jego sprawność oraz skuteczność i efektywność, i w konsekwencji oferują wszystkim interesariuszom jego większą dostępność.

Trzeba jednak ocenić, czy wprowadzenie jeszcze szerszych instrumentów cyfrowych w obszarze sprawowania wymiaru sprawiedliwości poprawi i zwiększy prawo dostępu do sądu i uzyskanie oczekiwanej ochrony prawnej, czy też ograniczy bądź wyłączy to uprawnienie. Recenzja transformacji cyfrowej i obranego kierunku dalszej informatyzacji sądów, a w konsekwencji stworzenie cyfrowego sądu lub jego elementów, powinna być pozytywna, jednakże przyrost digitalizacji i każda nowa usługa teleinformatyczna powinny być wdrażane w sposób zrównoważony, przy utrzymaniu w perspektywie długoterminowej dodatnich skutków dla beneficjentów wymiaru sprawiedliwości oraz sądów.

Koniecznym jest jednocześnie dążenie do diagnozy przyczyn i niwelowania nadal występującego wykluczenia cyfrowego w społeczeństwie, z uwagi chociażby na zasób wiedzy, kompetencji i umiejętności, stan majątkowy, dostępność do urządzeń elektronicznych czy też infrastruktury telekomunikacyjnej, które mogą tworzyć nierówności w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Zaniechanie działań w tym zakresie stanowi bowiem nie tylko potencjalne źródło wykluczenia obywateli, ale także przeszkodę w korzystaniu z przysługujących im praw.

Wszelkie wysiłki w obszarze cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości powinny więc skupiać się na potrzebach ich adresatów. Usługi informatyczne muszą być do dyspozycji wszystkich, dostosowane do ich indywidualnych i konkretnych potrzeb oraz spełniać wysokie standardy jakości. Uczynienie systemów sądowych bardziej dostępnymi, skuteczniejszymi i przejrzystymi ma zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości.

Cyfryzacja sądownictwa w kolejnych obszarach działalności sądów może, przy zachowaniu powyższych wymagań, przyczynić się do zmniejszenia formalizmu procedur regulujących określone typy postępowań, poprawić ich sprawność oraz czas trwania, natomiast może również negatywnie wpływać na dostęp do sądu, możliwość dochodzenia roszczeń oraz ochrony i obrony praw w postępowaniu sądowym. W szczególności jest to istotne w sprawach karnych, gdzie stosowanie technologii informatycznych może stanowić poważne zagrożenie dla podstawowych praw podejrzanych i oskarżonych. Informatyzacja sądów nie może też w żaden sposób wyłączać dostępności cyfrowej⁹.

3. Przykłady rozwiązań informatycznych wykorzystywanych w sądach¹⁰

1. e-Platforma Ministerstwa Sprawiedliwości eMS, która udostępnia usługi eKRS/S24, eMSiG, eKRK¹¹,
2. Elektroniczna Księga Wieczysta¹²,
3. e-Sąd (Elektroniczne Postępowanie Upominawcze)¹³,
4. Portal Orzeczeń,
5. system teleinformatyczny Krajowy Rejestr Zadłużonych (KRZ)¹⁴,
6. Rejestr Sprawców Przepstępstw na Tle Seksualnym¹⁵,

⁹ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1440; Ustawa z dnia 19 lipca 2019r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1411.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 343 ze zm.; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 867; Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej, Dz.Urz.MS z 2019 r. poz. 138; Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.; Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.

¹¹ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 979.

¹² Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1984 ze zm.; Postanowienie SO w Gliwicach z 16.03.2022 r. III Ca 956/21, opubl. Legalis; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym, Dz.U. z 2016 r. poz. 312 ze zm.; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1401.

¹³ Postanowienie SR w Wodzisławiu Śląskim z 16.04.2015 r. I Co 384/15, opubl. Legalis; Wyrok SN z 17.05.2022 r., INSNc 622/21, opubl. Legalis.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. Krajowy Rejestr Zadłużonych, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1909 ze zm.; Ustawa z dnia 15 września 2000r. kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.; Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 794; Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. prawo restrukturyzacyjne, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1428.

¹⁵ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 560.

7. Elektroniczny dostęp do Rejestru Zastawów – Elektroniczny dostęp do Sądów Rejestrowych/Centralnej Informacji/ MSiG¹⁶,
8. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej¹⁷,
9. sądowe systemy teleinformatyczne z przeznaczeniem do:
 - a. elektronicznej biurowości,
 - b. rozpoznawania spraw w europejskim postępowaniu nakazowym i w europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń,
 - c. tworzenia i przetwarzania oraz przechowywania i udostępniania akt¹⁸,
 - d. Portalu Informacyjny¹⁹,
 - e. prowadzenia procedur konkursowych na wolne stanowisko sędziowskie²⁰,
 - f. SLPS – System Losowego Przydziału Spraw,
 - g. Biuro Obsługi Interesantów,
 - h. elektronicznej skrzynki podawczej²¹,
 - i. korespondencji elektronicznej²²,

¹⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2017.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 541; Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 236; Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, t.j. Dz.U. 2023 r. poz. 2160 ze zm.

¹⁸ Postanowienie SO w Gliwicach z 16.03.2022 r., III Ca 956/21, opubl. Legalis; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 września 2016 r. w sprawie sposobu i cech umożliwiających weryfikację istnienia i treści pisma w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe, Dz.U. z 2016 r. poz. 1422; Art. 156 § 1 kpk, art. 306 § 1b kpk, art. 448 § 1a kpk, art. 334 § 2a kpk, art. 198 § 1-1a kpk, art. 321 § 1 kpk; Postanowienie SN z 12.12.2018 r., V KZ 60/18, opubl. Legalis; Postanowienie SN z 29.09.2021 r., V KK 367/21, opubl. Legalis; Postanowienie SN z 30.09.2021 r., III KK 348/21, opubl. Legalis; Postanowienie SA w Katowicach z 14.07.2020r., II K AKz 651/20, opubl. Legalis.

¹⁹ Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie konta w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe, Dz.U. z 2021 r. poz. 2024; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 marca 2024 r. w sprawie portalu informacyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 366; Postanowienie SN z 31.01.2023 r. III CZ 369/22, opubl. Legalis.

²⁰ Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 422; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 stycznia 2017 r. w sprawie konta w systemie teleinformatycznym obsługującym zgłoszenie na wolne stanowisko sędziowskie, Dz.U. z 2017 r. poz. 174; Wyrok SN z 3.11.2015 r., III KRS 66/15, opubl. Legalis; Wyrok SN z 3.11.2015 r., III KRS 67/15, opubl. Legalis.

²¹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 307.

²² Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1045; Postanowienie SN z 29.03.2023r. III CZ 427/22, opubl. Legalis; Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 344; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 2015r. w sprawie sposobu wnoszenia pism procesowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 540; Postanowienie SN z dnia 11.04.2024 r., II UZ 3/24, opubl. Legalis; Art. 133a § 1-4 kpk; Postanowienie SN z 25.09.2020r., V CSK 434/18, opubl. Legalis; Postanowienie SO w Kielcach z 14.02.2023 r. II Ca 1849/22, opubl. Legalis; Postanowienie SN z 30.11.2022 r., I CSK 3383/22, opubl. Legalis.

- j. prowadzenia statystyki sądowej²³,
- k. sporządzania protokołu oraz utrwalania wyroku w systemie teleinformatycznym²⁴,
- l. składania wniosków o wpis do Rejestru Spadkowego i prowadzenia postępowań europejskiego poświadczenia spadkowego²⁵,
- m. przeprowadzania postępowań sprzedaży egzekucyjnej w drodze licytacji elektronicznej,
- n. uzyskiwania informacji z systemu teleinformatycznego ministra właściwego do spraw finansów publicznych²⁶,
- o. wykonywania dozoru elektronicznego²⁷.

4. Zyski i koszty cyfryzacji sądownictwa

Za zasadniczy zysk cyfryzacji sądów należy uznać przybliżenie oraz zwiększenie dostępu interesariuszy do wymiaru sprawiedliwości, co przekłada się na aprecjacje efektywności i sprawność postępowań sądowych. Ponadto digitalizacja procesów w sądownictwie przynosi już konkretne i pozytywne efekty, w szczególności prowadzi do przyspieszenia postępowań, racjonalizacji wykorzystania czasu przez orzeczników i urzędników sądowych, uproszczenia rozpatrywania spraw, oszczędności kosztów po stronie Skarbu Państwa oraz uczestników postępowań sądowych, ułatwienia kontaktu oraz wymiany informacji z sądami.

Jednakże stałe, bezpieczne i niezakłócone funkcjonowanie cyfrowych systemów sądowych, to konieczność ich bieżącego utrzymywania i serwisu, ciągłe inwestowanie w sprzęt komputerowy i podnoszenie jego innowacyjności, ponoszenie kosztów zakupu licencji, zapewnienie aktualizacji oprogramowania, obsługi IT (*information technology*), zapewnienie bezpieczeństwa fizycznego i cyberbezpieczeństwa budynków i sieci teleinformatycznych, a także gromadzonych i przetwarzanych w nich danych, w tym zabezpieczanie dokumentów i informacji przed dostępem osób nieuprawnionych, a także ryzykiem ich manipulacji, zachowanie ciągłego dostępu do

²³ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 773.

²⁴ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 13.07.2022 r., III AUz 106/22, opubl. Legalis; art. 147 § 1 kpk; Postanowienie SN z 14.04.2022 r., I KZ 26/22, opubl. Legalis; Wyrok SN z 1.07.2020 r., V KK 496/18, opubl. Legalis; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie utrwalania obrazu lub dźwięku dla celów procesowych w postępowaniu karnym, Dz.U. z 2017 r. poz. 93; D. Kozłowska, *Protokolowanie elektroniczne a kontrola instancyjna na marginesie uchwały SN z 23.3.2016 r. (III CZP 102/15)*, Legalis 2019.

²⁵ Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, Dz.U. z 2024 r. poz. 1001; Postanowienie SR dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie z 23.08.2017 r., XVI Ns 466/14, opubl. Legalis; Wyrok TS z 30.03.2023, C-651/21, opubl. Legalis.

²⁶ Art. 213 § 1a kpk.

²⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. kodeks karny wykonawczy, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 706.

energii i usług telekomunikacyjnych, wydatkowanie środków z przeznaczeniem na podnoszenie kwalifikacji orzeczników i urzędników wymagają znacznych nakładów finansowych. Koszty utrzymania systemów, sieci i infrastruktury teleinformatycznej przeznaczonych dla sądownictwa nie stanowią przy tym komponentu kosztów sądowych i obciążają w całości Skarb Państwa²⁸. Za największe jednak wyzwanie dla zachowania prawidłowego i niezakłóconego toku procedowania przy wykorzystaniu sądowych systemów teleinformatycznych należy uznać zabezpieczenie nieprzerwanego dostępu do źródeł energii elektrycznej oraz usług telekomunikacyjnych, tak po stronie sądów, jak i uczestników postępowań sądowych.

5. Pogłębienia transformacji cyfrowej wymiaru sprawiedliwości

Współcześnie usługi platform cyfrowych z zakresu digitalizacji sądownictwa oraz obsługi informatycznej sądów odgrywają istotną rolę w zarządzaniu sądami oraz w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Dalsza informatyzacja sądów oraz automatyzacja i robotyzacja procesów dla poszczególnych rodzajów postępowań sądowych powinna dotyczyć w równym stopniu stosunków wewnętrznych i zewnętrznych. Istotnym jest płynne przechodzenie z rzeczywistości analogowej do poziomu cyfrowego sądownictwa, przy uwzględnieniu aspektów odnoszących się do gwarancji prawa do sądu oraz zabezpieczenia atrybutów prywatności, ochrony danych osobowych i cyberbezpieczeństwa.

Zasadnym jest zatem utrzymanie dotychczasowych rozwiązań i ich ciągle ulepszanie, przy jednoczesnym progresie informatyzacji sądownictwa, wykorzystaniu dostępnych i coraz to nowszych urządzeń i narzędzi informatycznych, chociażby rozwijanej nieustannie i adaptowanej już w działalności publicznej państwa sztucznej inteligencji. Dodatkowo potrzebne jest promowanie pozytywnych skutków cyfryzacji sądownictwa i pogłębianie współpracy z otoczeniem społecznym²⁹. Planowane działania winny służyć trwałej poprawie wydajności w zarządzaniu sądami, w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz zmierzać do zmiany kształtu organizacyjnego sądów, a także korzystnie wpływać na efektywność i usprawnianie obecnie funkcjonujących procesów. Poszerzenie informatyzacji sądownictwa nie może nastąpić jednak bez dokonania przeglądu istniejących i obowiązujących już procedur, ich usprawnienia oraz dążenia do poprawy funkcjonalności. Wykorzystywane już instrumenty oraz kolejne przyjęte rozwiązania i ich użyteczność muszą być rozwinięciem i poszerzeniem dotychczas przyjętych

²⁸ Ustawa z dnia 28 lipca 2005r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 959 ze zm.

²⁹ R. Krawczyk, *Akta sądowe w aplikacji? Nie czy, tylko kiedy?*, „Rzeczpospolita” z 12.03.2024 r.; S. Cyzdik, *Pełnomocnicy chcą wysyłać e-pisma do sądu*, „Rzeczpospolita” z 20.07.2023 r.

i obowiązujących założeń i praktyk. Koniecznym jest również zachowanie właściwego współdziałania i kompatybilności między używanymi obecnie systemami teleinformatycznymi wymiaru sprawiedliwości, co wymaga pogłębienia edukacji cyfrowej i zapewnienia szerokiego wsparcia IT.

Nie bez znaczenia jest również współpraca z sądami europejskimi i wypracowane rozwiązania dotyczące korzystania z wszelkich nowoczesnych technologii porozumiewania się, ukierunkowanych na cyfryzację usług publicznych, które mają służyć przede wszystkim zapewnieniu szybkiego przekazywania informacji między państwami członkowskimi na potrzeby prowadzenia postępowań sądowych. Przekazywanie informacji i wymiana dokumentów prowadzone są już m.in. na podstawie platformy e-CODEX. Utworzony został również w tym celu zdecentralizowany system informatyczny³⁰.

Literatura

Bądźmy na czasie, „Palestra” 2022, nr 6, Legalis.

Cydzik S., *Pełnomocnicy chcą wysyłać e-pisma do sądu*, „Rzeczpospolita” z 20.07.2023 r.

Cydzik S., *Sztuczna inteligencja może wesprzeć sądownictwo*, „Rzeczpospolita” z 27.03.2024 r.

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1783 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych (przeprowadzanie dowodów) (wersja przekształcona) (Dz.Urz.UE.L Nr 405, poz. 1); 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/WE (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 73); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1); Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. L 201 z 31.7.2002, s. 37); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2844 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie cyfryzacji współpracy sądowej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i handlowych o charakterze transgranicznym oraz współpracy wymiarów sprawiedliwości i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych o charakterze transgranicznym oraz zmieniające niektóre akty w tych dziedzinach (Dz.Urz.UE.L Nr 301, poz. 2844); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1784 z dnia 25 listopada 2020 r. dotyczące doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych („doręczanie dokumentów”) (wersja przekształcona) (Dz.Urz.UE.L Nr 405, poz. 40); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/240 z dnia 10 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego (Dz.Urz.UE.L 2021 Nr 57, poz. 1)

- Jurczyk M., *Bezpieczeństwo danych osobowych w jednostkach publicznych świadczących e-usługi*, Legalis 2016.
- Klich A., *Postępowanie i prawo cywilne w dobie informatyzacji. Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej, Białystok, 20 listopada 2015 r.*, Legalis 2016.
- Kobyłański M., *Sztuczna inteligencja pomoże sędziom, ale ich nie zastąpi*, „Rzeczpospolita” z 30.08.2024 r.
- Kozłowska D., *Protokołowanie elektroniczne a kontrola instancyjna na marginesie uchwały SN z 23.3.2016 r. (III CZP 102/15)*, Legalis2019.
- Krawczyk R., *Akta sądowe w aplikacji? Nie czy, tylko kiedy?*, Rafał Krawczyk, *opubl.* „Rzeczpospolita” z 12.03.2024 r.
- Rochowicz P., *Sądy online to realna przyszłość*, „Rzeczpospolita” z 4.10.2023 r.
- Wolwiak I., *Wykorzystanie Portalu Informacyjnego Sądów Powszechnych do dokonania czynności procesowej sądu*, Legalis 2021.

Ivan Pankevych

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID: 0000-0003-2826-9610

i.pankevych@wpa.uz.zgora.pl

Yevheniia Bulat

Prydniprovskiyi Centrum Naukowe Narodowej Akademii Nauk Ukrainy i Ministerstwa Oświaty i Nauki Ukrainy

Dniprovskiyi Uniwersytet Narodowy imienia Olesia Honchara

ORCID: 0000-0002-1143-909X

aasdbulat@gmail.com

Prawne aspekty e-administracji w Ukrainie: stan i perspektywy rozwoju

Słowa kluczowe: e-administracja, innowacje, usługi elektroniczne, technologie informacyjne, administracja publiczna, cyfryzacja

Streszczenie. W artykule dokonano analizy stanu obecnego i perspektyw rozwoju e-administracji w Ukrainie. Kwestia rozwoju i udoskonalenia e-administracji stała się szczególnie istotna w czasie wojny prowadzonej przez Rosję z Ukrainą. Konsekwencje tej wojny mocno wpłynęły na wszystkie sfery życia społecznego i funkcjonowania państwa, w tym na dalszy rozwój i ulepszenie dziedziny e-administracji, gdyż państwo stanęło w obliczu wyzwań spowodowanych zniszczeniem obiektów infrastruktury krytycznej, w tym obiektów zapewniających usługi publiczne, dostawy energii, opiekę zdrowotną, usługi komunikacyjne itp. Jednocześnie, pomimo tak trudnych okoliczności, udoskonalane są istniejące usługi i poszukiwane są kierunki dalszego rozwoju e-administracji w Ukrainie. Poszukiwane także są nowe możliwości związane z aspiracjami integracyjnymi Ukrainy oraz koniecznością wdrażania europejskich norm i standardów w realizacji polityki informacyjnej państwa, dzięki czemu e-administracja wraz z innymi zaletami staje się wygodnym mechanizmem pozwalającym osiągnąć określony cel w możliwie najkrótszym czasie.

Stwierdzono, że rozwój e-administracji w Ukrainie uległ istotnym zmianom, o czym świadczą rozbudowane ramy prawne w badanej dziedzinie. Jednocześnie celowe byłoby dostosowanie i skoordynowanie istniejących ram prawnych dotyczących e-administracji z odpowiednimi regulaminami, dyrektywami i instrukcjami w celu jak najbardziej optymalnego i efektywnego jej dalszego funkcjonowania. Na obecnym etapie e-administracja jest w stanie stworzyć warunki do normalnego rozwoju biznesu, poprawy klimatu inwestycyjnego, wzrostu gospodarczego, a także zapewnić realny udział obywateli w procesach politycznych, gdyż okoliczności, w jakich znalazł się kraj w wyniku wojny, wymagają szybkiej i skutecznej reakcji na wyzwania czasu.

Dlatego Ukraina już teraz korzysta z najnowocześniejszych technologii w tej dziedzinie, a w szczególności z aplikacji, które pozwalają szybko reagować na wyzwania czasu i dostarczać obywatelom pełną informację o środowisku, poprawiać jakość opieki medycznej w wojskowych placówkach medycznych, umożliwiają ewakuowanym obywatelom dostęp do utraconych dokumentów.

Legal aspects of e-government in Ukraine: status and development prospects

Keywords: e-government, innovations, electronic services, information technologies, public administration, digitalization

Summary. The article is concerned with the current state and prospects of e-government development in Ukraine. The issue of development and improvement of e-government is of particular relevance during the war that was unleashed by Russia against Ukraine. Ukraine faced challenges caused by the destruction of government facilities and public services provision, energy supply, healthcare, communications, etc. Russian aggression is not slow to affect also the further development and improvement of the sphere of e-government. It became a reason for searching various ways to restore and protect the devastated infrastructure. At the same time, even in difficult circumstances, existing services have been improved and new applications have been created in the sphere of e-government in Ukraine. At the same time, there is a search for new opportunities related to the integration aspirations of Ukraine and the need to implement European norms and standards in the realization of the state information policy. Due to this fact electronic governance, along with other advantages, becomes a convenient mechanism that allows to achieve the specified goal in the shortest time. It is determined that the development of e-governance in Ukraine has been exposed significant changes, as evidenced by the extensive legislative system that exists today in the mentioned sphere. At the same time, it would be expedient to align and harmonize the existing legal system for e-government with relevant by-laws, enactments and instructions, for the most optimal and effective further functioning of it.

At the present stage, electronic governance is able to create conditions for normal business development, improvement of the climate investment, economic growth, and also ensure the real participation of citizens in political processes, since the circumstances, the country found itself as a result of the war, require a quick and effective response to the challenges of the time. That is why Ukraine has already used the latest advanced technologies in this sphere and, in particular, applications that allow quickly respond to the challenges of time and provide full information to citizens about the environment, improve the quality of medical care in military medical institutions, allow evacuated citizens to access lost documents.

1. Uwagi wprowadzające

Kwestia skutecznego wdrażania i rozwoju e-administracji w Ukrainie zawsze była aktualna. Stało się to jednak szczególnie istotne podczas trwającej od dwóch lat pełnowymiarowej wojny rosyjsko-ukraińskiej. Konsekwencje tej wojny mocno wpłynęły na wszystkie sfery życia społecznego i funkcjonowania państwa, między innymi na dalszy rozwój i udoskonalenie dziedziny e-administracji, gdyż państwo stanęło w obliczu wyzwań spowodowanych zniszczeniem obiektów infrastruktury krytycznej, w tym obiektów zapewniających usługi publiczne, dostawy energii, opiekę zdrowotną, usługi komunikacyjne itp. Spowolniło to rozwój i tak już „zmęczonej” wojną infrastruktury, co stało się podstawą do poszukiwań różnych sposobów jej odbudowy i dalszej ochrony. Jednocześnie, pomimo tak trudnych okoliczności, nadal udoskonalane są istniejące usługi i poszukiwane kierunki dalszego rozwoju e-administracji w Ukrainie. Poszukiwane są także nowe możliwości związane z aspiracjami eurointegracyjnymi Ukrainy oraz koniecznością wdrażania i rozwoju

europejskich norm i standardów w realizacji państwowej polityki informacyjnej. Dzięki temu zarządzanie elektroniczne staje się efektywnym mechanizmem pozwalającym nie tylko osiągnąć określonego celu w możliwie najkrótszym czasie, ale w niektórych przypadkach (m.in. okupacja przez Rosję ukraińskich terytoriów) jedyną możliwością świadczenia przez państwo ukraińskie usług dla pozostających pod okupacją własnych obywateli. Wymienione wyzwania stanęły przed władzą ukraińską już dziesięć lat temu, w 2014 r., kiedy to w marcu pod pozorem tzw. referendum ochraniającego przez „zielone ludziki” Rosję, rażąco naruszając wszelkie normy prawa międzynarodowego, anektowała ukraińską Autonomiczną Republikę Krymu¹ i rozpoczęła aktywną fazę wojny hybrydowej w poszczególnych rejonach obwodów Donieckiego i Ługańskiego.

2. Analiza ostatnich osiągnięć i publikacji

Problematyka badań nad e-administracją w Ukrainie, studium podstawowych pojęć i definicji, a także perspektyw i możliwych kierunków jej dalszego rozwoju została między innymi podkreślona i rozwinięta w opracowaniach naukowych takich przedstawicieli ukraińskiej nauki prawniczej, jak: Oleksandr Bukchanevych (*Kwestia wdrażania elektronicznych administracyjnych usług w Ukrainie*)², Oleksandr Volokch (*Geneza elektronicznego zarządzania w Ukrainie*)³, Andrii Semenchenko (*Koncepcyjne zasady rozwoju e-demokracji*)⁴, Volodymyr Furashev (*Istota i definicja pojęcia e-administracja*)⁵, a także Svitlana Horova⁶, Nataliia Melnychuk⁷, Zoriana Pavlyshyn⁸, Ivan Pohrebnyak⁹, Inna Semchuk, Vitalii Mazur¹⁰ i inni.

¹ Т. Березовець, *Анексія. Острів Крим. Хроніки гібридної війни*. Київ: Брайт Букс, 2015, с. 392.

² О. Буханевич, *Проблеми впровадження електронних адміністративних послуг в Україні*, Науковий вісник Херсонського державного університету, серія «Юридичні науки», випуск 3, том 2, 2015, с. 57-60.

³ О. Волох, *Генезис електронного урядування в Україні*, „Підприємництво, господарство і прав” 2017, №2, с. 121-125.

⁴ А. Семенченко, Я. Янсонс, *Концептуальні засади розвитку електронної демократії*, „Аспекти публічного управління” 2020, Т. 8, № 1, с. 76-85.

⁵ В. Фурашев, *Сутність та визначення поняття “електронне урядування”*, „Правова інформатика” 2012, № 3(35), с. 46-49.

⁶ С. Горова, *Особа в інформаційному суспільстві: виклики сьогодення*. Монографія, К.: 2017, с. 467.

⁷ Н. Мельничук, *Електронне урядування: сучасний стан та перспективи застосування у бюджетній сфері*, „Проблеми системного підходу в економіці” 2019, Вип. 5(2), с. 97-105.

⁸ З. Павлишин, *Електронне урядування як інструмент модернізації державного управління*, „Інвестиції: практика та досвід” 2018, № 24, с. 119-124.

⁹ І. Погребняк, *Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування*, „Право та інновації” 2014, № 3(7), с. 26-35.

¹⁰ І. Семчук, В. Мазур, *Електронне управління в органах місцевої влади: стан і шляхи вдосконалення*, *Теорія та практика державного управління* 2013, Вип. 2, с. 106-112.

3. Formułowanie celów

W naszym poprzednim artykule naukowym, opublikowanym w „Kwartalniku Prawa Międzynarodowego”¹¹ podkreślaliśmy doświadczenia Polski w tym kierunku, konkludując, że zdobyte przez nią doświadczenia w obszarze e-administracji mogą stać się w przyszłości najlepszym wzorem do naśladowania przez powojenną Ukrainę. Podaliśmy główne odnoszące się do pojęcia e-administracji definicje, a także rozpatrzyliśmy kwestię dalszego udoskonalenia i rozwoju e-administracji w Ukrainie poprzez analizę zdobytych przez różne kraje doświadczeń. Ustaliliśmy, że obecnie dziedzina zarządzania elektronicznego pełni jedną z kluczowych ról w rozwoju społeczeństwa, dlatego istnieje potrzeba jej jak najbardziej jakościowego i efektywnego udoskonalenia, zdolnego zapewnić maksymalny poziom rozwoju społecznego. W niniejszym opracowaniu zaznaczyliśmy, że konieczne jest zwrócenie uwagi na procesy regulacyjne w rozwoju i udoskonaleniu e-administracji w Ukrainie, która nie stoi w miejscu i ma swoją specyfikę w warunkach trwającej od dwóch lat pełnowymiarowej konwencjonalnej i hybrydowej wojny rosyjsko-ukraińskiej, dlatego uważamy za konieczne zwrócenie się do analizy tego zagadnienia w jego retrospektywie prawnej i na etapie współczesnym.

4. Przedstawienie tez głównych

Jak definiują przedstawiciele ukraińskiej nauki prawniczej, e-administracja jest formą organizacji administracji publicznej, w której zachodzi aktywna interakcja organów władzy państwowej i samorządu lokalnego ze społeczeństwem, ludźmi i biznesem za pomocą technologii informacyjno-komunikacyjnych¹². Literatura prawnicza i dotyczące wymienionego tematu źródła internetowe zawierają różne informacje z powodu początków ukraińskiej e-administracji, ale uznaliśmy, że jej historia, jak również historia wszystkich innych reform w Ukrainie, rozpoczęła się od... składania wniosków. W 2011 r. władze Kijowa podpisały memorandum z firmą Microsoft w sprawie wspólnego uruchomienia tzw. rządu elektronicznego dla stolicy¹³. Następnie, po długich dyskusjach, w 2015 r. kwestia rozwoju e-administracji zyskała „drugi oddech” w postaci projektu ustawy nr 2299 „Ustawa Ukrainy

¹¹ Ye. Bulat, I. Pankevych, *Electronic governance in EU member states and candidate countries (using the example of Poland and Ukraine): comparative legal analysis*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2023, nr 4, s. 123-136.

¹² *Концепція розвитку електронного урядування в Україні*. авт. кол: О.А. Баранов, М.С. Демкова, С.В. Дзюба [та ін.], за ред. А. І. Семенченко. 2009 р. С. 4; https://www.irf.ua/files/ukr/conception_final.pdf [dostęp: 30.11.2023].

¹³ О. Мельник, *Електронне урядування в Україні – історія створення*; <https://www.imena.ua/blog/e-government-longread/> [dostęp: 10.12.2023].

О zmianie ustawy Ukrainy »О wniosках обywateli« в zakresie składania wniosków і петиції електроничних¹⁴. Zасугероваў on wprowadzenie mechanizmu składania indywidualnych і zbiorowych wniosków w formie електроничnej, а także stosowanie specjalnej formy електроничного wniosku obywateli do Prezydenta Ukrainy, Rady Najwyższej Ukrainy, Gabinetu Ministrów Ukrainy і organów samorządu lokalnego – петиції електроничnej¹⁵. Celem projektowanej ustawy było poszerzenie możliwości realizacji prawa obywateli Ukrainy do zwracania się do organów władzy państwowej oraz organów samorządu lokalnego przy wykorzystaniu skutecznych, nowoczesnych metod і możliwości, w szczególności poprzez stosowanie електроничных петиції і електроничных wniosków¹⁶.

Kwestia e-администрації znalazła się w wielu normatywnych aktach prawnych і dokumentach mających na celu jej dalsze udoskonalenie. Tym samym, po wielu uchwalonych zarządzeń Gabinetu Ministrów Ukrainy w tej dziedzinie, w szczególności Zarządzenia nr 2250 w sprawie zatwierdzenia koncepcji rozwoju e-администрації w Ukrainie z dnia 13 grudnia 2010 r.¹⁷, Zarządzenia Gabinetu Ministrów Ukrainy nr 1014 w sprawie zatwierdzenia planu działań w celu wdrożenia Koncepcji rozwoju e-администрації w Ukrainie z dnia 26 września 2011 r.¹⁸ oraz Dekretu Gabinetu Ministrów Ukrainy nr 1072 w sprawie wprowadzenia zmian w planie działań na rzecz realizacji Koncepcji rozwoju e-администрації w Ukrainie z dnia 25 grudnia 2013 r.¹⁹, ostatecznie 20 września 2017 r. została przyjęta obecnie obowiązująca Koncepcja rozwoju e-администрації w Ukrainie²⁰, której celem jest określenie kierunków, mechanizmów і terminów utworzenia efektywnego systemu e-администрації, odpowiadającego interesom і potrzebom

¹⁴ Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: проект Закону України від 03.03.2015 № 2299, <https://ips.ligazakon.net/document/jh1rv00a?an=5&scor=40&fcor=166> [dostęp: 12.12.2023].

¹⁵ Г. Немиря, *Висновок до проекту Закону України від 08.04.2015 № 2299-1*, <https://ips.ligazakon.net/document/XH1RV1AQ?an=2> [dostęp: 12.12.2023].

¹⁶ Про затвердження плану заходів щодо реалізації «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: проект Закону України від 03.03.2015 № 2299, <https://ips.ligazakon.net/document/jh1rv00a?an=5&scor=40&fcor=166> [dostęp: 12.12.2023].

¹⁷ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. N 2250-р, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80#Text> [dostęp: 16.12.2023].

¹⁸ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 р. № 1014-р, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1014-2011-%D1%80#Text> [dostęp: 16.12.2023].

¹⁹ Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 р. № 1072-р, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1072-2013-%D1%80#Text> [dostęp: 16.12.2023].

²⁰ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> [dostęp: 15.12.2023].

osób fizycznych i prawnych, usprawniającego system administracji państwowej, zwiększającego konkurencyjność oraz stymulującego społeczno-gospodarczy rozwój kraju²¹. Obecnie w Ukrainie istnieje ponad 300 aktów prawnych regulujących funkcjonowanie e-administracji, z których najważniejsze to Ustawa Ukrainy „O informacji”²², Ustawa Ukrainy „O ochronie danych osobowych”²³, Ustawa Ukrainy „O ochronie informacji w systemach informatycznych i telekomunikacyjnych”²⁴, Ustawa Ukrainy „O wnioskach obywatelskich”²⁵, zarządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy „W sprawie zatwierdzenia koncepcji rozwoju administracji elektronicznej w Ukrainie”²⁶ i inne.

Uważamy za słuszny punkt widzenia wielu ukraińskich naukowców postulujących, że w chwili obecnej wskazane byłoby zharmonizowanie istniejących ram prawnych administracji elektronicznej z odpowiednimi regulaminami i instrukcjami, w celu jak najbardziej optymalnego i efektywnego jej funkcjonowania²⁷. Owocne prace w tym kierunku już trwają. Jak twierdzą przedstawiciele Narodowego Instytutu Studiów Strategicznych, w lipcu 2023 r. członkowie Komisji Rady Najwyższej Ukrainy ds. Transformacji Cyfrowej oraz urzędnicy z Ministerstwa Transformacji Cyfrowej Ukrainy spotkali się w tym celu z przedstawicielami Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Praw Konsumentów Parlamentu Europejskiego oraz z przedstawicielami krajów kandydujących do Unii Europejskiej²⁸. Zdaniem przewodniczącego Komisji Rady Najwyższej Ukrainy ds. Transformacji Cyfrowej, Serhiiia Shtepy, „integracja z jednolitym rynkiem cyfrowym UE pozostaje niezmiennym priorytetem dla Ukrainy”²⁹. W tym celu uchwalono ustawę Ukrainy „O ko-

²¹ *Ibidem*.

²² Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ, Відомості Верховної Ради України, 1992, № 48, с. 650.

²³ Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VІ, Відомості Верховної Ради України, 2010, № 34, с. 481.

²⁴ Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР, Відомості Верховної Ради України, 1994, № 31, с. 286.

²⁵ Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР, Відомості Верховної Ради України, 1996, № 47, с. 256.

²⁶ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р, Урядовий кур’єр, № 181 від 27.09.2017 р.

²⁷ Г. Лукіянова, В. Венгліньська, *Особливості впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України*. Електронне наукове видання „Аналітично-порівняльне правознавство” 2023. С. 175-179, <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/03/32.pdf> [dostęp: 16.12.2023].

²⁸ Національний інститут стратегічних досліджень. Цифрова трансформація економіки України в умовах війни. Липень 2023 року; <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/tsyfrova-transformatsiya-ekonomiky-ukrayiny-v-umovakh-viyny-lypen-2023> [dostęp: 10.12.2023].

²⁹ *Цифровізуємося та рухаємося до ЄС*, газета „Голос України”, 20.07.2023.

мунікації електронічної»³⁰ опрацювану згідно з уніфікованим Кодексом комунікації електронічної oraz ustawę Ukrainy „О ідентифікації електронічної і електронічних послугах зауфання»³¹ маючою на цілі впровадження норм розпорядження (UE) nr 910/2014 з дня 2014 р. Парламенту Європейського і Ради з дня 23 липця 2014 р. Тривають також роботи над регуляторами виконавчими цих законів³².

Зданієм фірми радничої Gartner успішність і динамічність впровадження реформи технологічних в Україні були помічені також на світі. Україна зайняла 46. місце серед 193 країн за Індексом Розвитку E-Government Development Index 2022 Організації Народів З'єднаних (в 2020 р. знаходилася на 69. місці). Дякуючи цьому становищу доєдналася вона до групи країн о „вельми високим рівнем розвитку електронічної адміністрації” (VHEGDI)³³. До 2026 р. пріоритетом для 60% інституцій державних буде автоматизація процесів (проти 35% в 2022 р.). Дякуючи впровадженню інновацій в державних органах державних тепер є не бажанням, але необхідністю³⁴.

E-адміністрація є в стані створити умови до нормального розвитку бізнесу, покращення клімату інвестиційного, зростання економічного, а також забезпечити реальну участь громадян в процесах політичних, дякуючи обставинам, в яких знаходився країна в результаті війни, вимагаючи швидкого і успішного реагування на існуючі ситуації³⁵. Тепер спостерігаємо тенденцію до подальшого удосконалення e-адміністрації в Україні, маючи на увазі стан війни і умови, в яких знаходилося українське суспільство. Умови ці вимагають пошуку нових підходів пов'язаних з найбільш ефективним використанням ресурсів інформаційних oraz забезпеченням суспільству успішного, ефективного і високої якості підтримки і допомоги, а також вимагають адаптації і заміни штатних структур адміністрації.

³⁰ Про електронні комунікації: Закон України від 16 грудня 2020 р. № 1089-IX, Голос України від 16.01.2021, - № 7.

³¹ Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2155-VIII, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 45, с. 400.

³² Єдиний цифровий ринок та інші програми цифрового співробітництва з ЄС - Комітет з питань цифрової трансформації; https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/239177.html [доступ: 11.12.2023].

³³ Д. Шугалій, *Електронне урядування від ФМДУ: чому важливе цифрове управління державними активами*; <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3755700-elektronne-uraduvanna-vid-fdmu-comu-vazlive-cifrove-upravlinna-derzavnimi-aktivami.html> [доступ: 11.12.2023].

³⁴ Gartner Announces the Top 10 Government Technology Trends for 2023; <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2023-04-17-gartner-announces-the-top-10-government-technology-trends-for-2023> [доступ: 10.12.2023].

³⁵ І. Бондар, *Електронне урядування як механізм реалізації принципу демократизму в Україні*, «Актуальна юриспруденція». Юридичні науково-практичні інтернет-конференції. Науково-практична інтернет-конференція 14.11.2015; https://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1102%3A141115-23&catid=136%3A2-1215&Itemid=168&lang=ru [доступ: 18.12.2023].

nistracji publicznej odpowiednimi strukturami horyzontalnymi, zdolnymi do bardziej terminowego i skutecznego reagowania na wyzwania czasu³⁶. Dlatego obok już znanych usług, które są dziś z powodzeniem stosowane w Ukrainie, w szczególności „Diiia” (Akcja) – serwis internetowy i aplikacja mobilna, która łączy w sobie wszystkie usługi elektroniczne świadczone przez państwo³⁷; bardzo ważną inicjatywą w badanym obszarze było wdrożenie systemu informacji medycznej dla szpitali wojskowych Sił Zbrojnych Ukrainy. Głównym zadaniem wymienionego systemu elektronicznego jest zwiększenie jakości i efektywności opieki medycznej w placówkach medycznych Ministerstwa Obrony Ukrainy przy wykorzystaniu zaawansowanych europejskich rozwiązań informatycznych. System zbudowany jest w całości na bazie technologii stosowanych już w Estonii³⁸. Jak doskonale wiemy, Estonia jest najbardziej zdigitalizowanym państwem byłego Związku Radzieckiego, gdzie większość obywateli nawet w wyborach do organów władzy państwowej i samorządu lokalnego głosuje za pomocą technologii komputerowych, a jednym ze środków zapewniających tajność głosowania, swoistą zaporą przed fałszowaniem wyników wyborów jest nadawanie właściwych usług internetowych przez zaufanych państwowych dostawców tych usług. Wiele informacji dotyczących tzw. ataków hakerów internetowych, których skutkiem jest wtrącanie się przez nich do wyników wyborów w wielu państwach świata (w tym i w USA³⁹), pozwala wnioskować, że wykorzystanie technologii informacyjnych musi iść w parze z zapewnieniem bezpieczeństwa tzw. informacji wrażliwych, przede wszystkim danych osobowych.

Bardzo aktualne obecnie jest wykorzystanie najnowszych technologii w sferze wojskowej. Chodzi przede wszystkim o komunikację satelitarną Starlink⁴⁰ (jej stosowanie pomaga wielu Ukraińcom w uzyskaniu niezbędnych informacji i kontakcie ze światem zewnętrznym) albo np. aplikację bota „eVoroh” (e-wróg) – elektronicznego zawiadomienia, dzięki któremu można szybko zareagować i w razie potrzeby ukryć się w schronach przeciwbombowych podczas ostrzału raketowego czy ataku

³⁶ Ye. Bulat, I. Pankevych, *Electronic governance in EU member states and candidate countries (using the example of Poland and Ukraine): comparative legal analysis*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2023, nr 4, s. 123-136.

³⁷ Ye. Bulat, I. Pankevych, *Electronic governance in EU member states and candidate countries (using the example of Poland and Ukraine): comparative legal analysis*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2023, nr 4, s. 123-136.

³⁸ О. Мельник, *Міноборони України запускає систему «Е-Здоров'я» для медзакладів відомства*; <https://www.imena.ua/blog/e-zdorovya/> [dostęp: 15.12.2023].

³⁹ Ю. Каздобіна, *Як Росія втручалася у вибори-2020 у США: всі деталі нового звіту розвідки*; <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2021/03/17/7120988/> [dostęp: 17.12.2023].

⁴⁰ М. Міхровська, *Електронне урядування в Україні в умовах воєнного стану*; https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=iKpAU3qD6tQ&ab_channel=%D0%92%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B0%D0%93%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0 [dostęp: 17.12.2023].

bombowego wojsk rosyjskich⁴¹. Należy jednak pamiętać, że w warunkach trwającej wojny rosyjsko-ukraińskiej władze ukraińskiej muszą „stawiać” na rozwój własnych rozwiązań internetowych. Na przykład decyzja Elona Muska o czasowym odłączeniu zasięgu Starlinka nad okupowanym terytorium Krymu doprowadziła do klęski próby ataku Sił Zbrojnych Ukrainy na okręty rosyjskiej marynarki wojennej w okupowanym od 2014 r. Sewastopolu oraz na nielegalnie zbudowany przez Rosjan tzw. most krymski⁴². Przykładem bezprecedensowego wpływu ataków hackerskich na funkcjonowanie systemu e-administracji oraz płynących z nich zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego (w tym i dla całego krajowego systemu bankowego) stał się atak na największego ukraińskiego operatora sieci komórkowej Kyivstar przeprowadzony 12 grudnia 2023 r. przez będącą jednostką rosyjskiego wywiadu wojskowego grupę hackerską Sandworm. W ciągu trzech dni 24 miliony abonentów Kyivstar nie mogło wykonywać połączeń, oraz korzystać z internetu mobilnego i domowego. Ponadto Ministerstwo Infrastruktury poinformowało o problemach z systemami bezpieczeństwa oraz bankowością elektroniczną⁴³.

Dobrym przykładem efektywnego stosowania współczesnych technologii telekomunikacyjnych w warunkach trwającej wojny jest także aplikacja mobilna „€”. W tej aplikacji sąsiedzi lub bliskie otoczenie zgłaszają obecność usług technicznych bądź komunikacji, a w szczególności prądu w domu. Aby otrzymywać informacje, należy zapisać się na wymagane adresy w aplikacji. Może to uczynić każdy użytkownik internetu, a informacja będzie widoczna dla każdego subskrybującego ten adres⁴⁴. Aktualną i pożyteczną jest także aplikacja mobilna eDocument, która w przypadku braku połączenia z internetem wyświetli się w aplikacji Diia i za pomocą której ewakuowani z miejsc działań wojennych obywatele uzyskują dostęp do elektronicznej wersji utraconych podczas ostrzałów raketowych czy ataków bombowych armii rosyjskiej dokumentów tożsamości, praw do posiadania mienia, prawa jazdy czy dokumentów dotyczących posiadanego samochodu⁴⁵.

⁴¹ М. Міхровська, *Електронне урядування в Україні в умовах воєнного стану*; https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=iKpAU3qD6tQ&ab_channel=%D0%92%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0BF%D0%B0%D0%93%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0 [dostęp: 17.12.2023].

⁴² S. Lyngaas, *‘How am I in this war?’: New Musk biography offers fresh details about the billionaire’s Ukraine dilemma*; <https://edition.cnn.com/2023/09/07/politics/elon-musk-biography-walter-isaacson-ukraine-starlink/index.html> [dostęp: 17.12.2023].

⁴³ *Атака на Київстар. Які небезпеки вона несе, окрім відсутності зв’язку*; <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cglp7kz0rjmo> [dostęp: 17.12.2023].

⁴⁴ Military Media Center. *Оприлюднено список корисних мобільних застосунків під час війни*; <https://armyinform.com.ua/2023/03/08/oprylyudneno-korysni-mobilni-zastosunki-pid-chas-vijny/> [dostęp: 12.12.2023].

⁴⁵ „eДокумент” у додатку „Дія” відобразатиметься без інтернету; <https://www.shepcity.com.ua/news/3509875/edokument-u-dodatku-dia-vidobrazatimetsa-bez-internetu> [dostęp: 17.12.2023].

5. Podsumowanie

Obecnie w Ukrainie trwa proces rozwoju i udoskonalenia e-administracji. Trwająca od 2014 r. wojna hybrydowa, a od 24 lutego 2022 r. pełnowymiarowa wojna rosyjsko-ukraińska, wprowadzenie stanu wojennego w Ukrainie, powszechna mobilizacja, olbrzymia liczba wewnętrznie przemieszczonej z miejsc trwania działań wojennych ludności cywilnej, a także wyjazd za granicę w celu schronienia się przed skutkami działań wojennych kilku milionów ukraińskich obywateli, zagrożenia dla ważnych obiektów infrastruktury krytycznej wywarły istotny wpływ na rozwój e-administracji, w ramach której organy władzy państwowej zostały zmuszone do poszukiwania nowych możliwości w zastosowaniu zaawansowanych technologii komputerowych, aplikacji mobilnych służących zapewnieniu przetrwania i żywotności kraju.

Naszym zdaniem w przyszłości rozwój e-administracji w Ukrainie pozwoli nie tylko w pełni modernizować administrację publiczną oraz zapewnić szybką i bezpieczną możliwość dostępu do informacji, ale także uwzględni wszelkie zachodzące w kraju zmiany. W szczególności dotyczy to pozytywnych skutków procesów decentralizacji władzy publicznej, a co za tym idzie, odbudowy i dalszego rozwoju zniszczonej kilkuletnią wojną gospodarki oraz infrastruktury krytycznej, właściwej stabilizacji gospodarczej kraju, a także integracji z jednolitym rynkiem cyfrowym Unii Europejskiej.

Literatura

- Березовець Т., *Анексія. Острів Крим. Хроніки гібридної війни*. Київ: Брайт Букс, 2015. – 392 с.
- Горова С., *Особа в інформаційному суспільстві: виклики сьогодення*: монографія. К.: 2017. – 467 с.
- Мельничук Н., *Електронне урядування: сучасний стан та перспективи застосування у бюджетній сфері*, Проблеми системного підходу в економіці. – 2019. – Вип. 5(2), с. 97-105.
- Павлишин З., *Електронне урядування як інструмент модернізації державного управління, Інвестиції: практика та досвід*. – 2018. – № 24, с. 119-124.
- Погребняк І., *Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування*, Право та інновації № 3 (7) 2014, с. 26-35.
- Семчук І., Мазур В., *Електронне управління в органах місцевої влади: стан і шляхи вдосконалення, Теорія та практика державного управління*. – 2013. – Вип. 2, с. 106-112.
- Волох О., *Генезис електронного урядування в Україні*, Підприємництво, господарство і право, 2017, № 2, с. 121-125.
- Буханевич О., *Проблеми впровадження електронних адміністративних послуг в Україні*, Науковий вісник Херсонського державного університету, серія «Юридичні науки», випуск 3, том 2, 2015, с. 57-60.
- Семенченко А., Янсонс Я., *Концептуальні засади розвитку електронної демократії*, Аспекти публічного управління Том 8 № 1 2020, с. 76-85.
- Фурашев В., *Сутність та визначення поняття "електронне урядування"*, Правова інформатика, № 3 (35), 2012, с. 46-49.
- Концепція розвитку електронного урядування в Україні*. авт. кол: О.А. Баранов, М.С. Демкова, С.В. Дзюба [та ін.]: за ред. А. І. Семенченко. 2009 р. С. 4; https://www.irf.ua/files/ukr/conception_final.pdf.

- Мельник О., *Електронне урядування в Україні – історія створення*; <https://www.imena.ua/blog/e-government-longread/>.
- Немиря Г., *Висновок до проекту Закону України від 08.04.2015 № 2299-1*; <https://ips.ligazakon.net/document/XH1RV1AQ?an=2>.
- Лукьянова Г., Венгліньська В., *Особливості впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України*, Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2023. С. 175-179; <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/03/32.pdf>.
- Цифровізуємося та рухаємося до ЄС*, газета «Голос України», 20.07.2023.
- Національний інститут стратегічних досліджень. *Цифрова трансформація економіки України в умовах війни*. Липень 2023 року; <https://niss.gov.ua/news/komentar-ekspertiv/tsyfrova-transformatsiya-ekonomiky-ukrayiny-v-umovakh-viyny-lypen-2023>.
- Єдиний цифровий ринок та інші програми цифрового співробітництва з ЄС – Комітет з питань цифрової трансформації; https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/239177.html.
- Каздобина Ю., *Як Росія втручалася у вибори –2020 у США: всі деталі нового звіту розвідки*; <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2021/03/17/7120988/>.
- Шугалій Д., *Електронне урядування від ФМДУ: чому важливе цифрове управління державними активами*; <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3755700-elektronne-uraduvanna-vid-fd-mu-comu-vazlive-cifrove-upravlinna-derzavnimi-aktivami.html>.
- Gartner Announces the Top 10 Government Technology Trends for 2023; <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2023-04-17-gartner-announces-the-top-10-government-technology-trends-for-2023>.
- Бондар І., *Електронне урядування як механізм реалізації принципу демократизму в Україні. «Актуальна юриспруденція»*. Юридичні науково-практичні інтернет-конференції. Науково-практична інтернет-конференція 14.11.2015; https://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1102%3A141115-23&catid=136%3A2-1215&Itemid=168&lang=ru.
- Bulat Ye., Pankevych I., *Electronic governance in EU member states and candidate countries (using the example of Poland and Ukraine): comparative legal analysis*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2023, nr 4.
- Мельник О., *Міноборони України запускає систему «Е-Здоров'я» для медзакладів відомства*; <https://www.imena.ua/blog/e-zdorovya/>.
- Міхровська М., *Електронне урядування в Україні в умовах воєнного стану*; https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=iKpAU3qD6tQ&ab_channel=%D0%92%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0BF%D0%B0%D0%93%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0.
- Lyngaas S., *'How am I in this war?': New Musk biography offers fresh details about the billionaire's Ukraine dilemma*; <https://edition.cnn.com/2023/09/07/politics/elon-musk-biography-walter-isacson-ukraine-starlink/index.html>.
- Атака на Київстар. Які небезпеки вона несе, окрім відсутності зв'язку*; <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cglp7kz0rjmo>.
- Military Media Center. *Оприлюднено список корисних мобільних застосунків під час війни*; <https://armyinform.com.ua/2023/03/08/oprylyudneno-korysni-mobilni-zastosunky-pid-chas-viyny/>.
- „ЄДокумент” у додатку „Дія” відображатиметься без інтернету; <https://www.shepcity.com.ua/news/3509875/edokument-u-dodatku-dia-vidobrazatimetsa-bez-internetu>.

Акты правне

- Перелік розпоряджень Кабінету Міністрів України, що втратили чинність; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>.
- Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>.

- Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: проект Закону України від 03.03.2015 № 2299; <https://ips.ligazakon.net/document/jh1rv00a?an=5&scor=40&fcor=166>.
- Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. N 2250-р; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80#Text>.
- Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 р. № 1014-р; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1014-2011-%D1%80#Text>.
- Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 р. № 1072-р; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1072-2013-%D1%80#Text>.
- Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>.
- Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII, Відомості Верховної Ради України, 1992, № 48, ст. 650.
- Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI, Відомості Верховної Ради України, 2010, № 34, ст. 481.
- Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР, Відомості Верховної Ради України, 1994, № 31, ст. 286.
- Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР, Відомості Верховної Ради України, 1996, № 47, ст. 256.
- Про електронні комунікації: Закон України від 16 грудня 2020 р. № 1089-IX, Голос України від 16.01.2021, - № 7.
- Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2155-VIII, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 45, ст. 400.

Anna Feja-Paszkwicz

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID: 0000-0003-3823-6775

A.Feja-Paszkwicz@wpa.uz.zgora.pl

Dopuszczalność wykorzystania mediów elektronicznych przy podaniu do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym w gminie

Słowa kluczowe: gmina, referendum lokalne, wniosek mieszkańców, informacja o zamierzonym referendum lokalnym, media elektroniczne

Streszczenie. Przeprowadzenie referendum lokalnego na wniosek mieszkańców w gminie wymaga dopełnienia przez inicjatora referendum wielu wymogów, wśród których znajduje się podanie do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. W ostatnich latach pojawił się spór, czy informacja o zamiarze przeprowadzenia referendum gminnego może zostać przekazana za pośrednictwem mediów elektronicznych, np. popularnych portali społecznościowych, gdyż właśnie te kanały komunikacji coraz częściej były wykorzystywane w praktyce przez inicjatorów referendum gminnych przekonanych, że jest to dopuszczalne i czyni zadość wymogom określonym w ustawie o referendum lokalnym. Druga strona tego sporu – organy weryfikujące wnioski mieszkańców – twierdziła, że działanie takie jest sprzeczne z prawem. Przedmiotem opracowania jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, które stanowisko w tym sporze należy uznać za prawidłowe i realizujące wolę ustawodawcy.

Admissibility of using electronic media when informing residents about the intended local referendum in the commune

Keywords: commune, local referendum, residents' application, informing about the intended local referendum, electronic media

Summary. Conducting a local referendum at the application of residents in a commune requires that the referendum initiator fulfill a number of requirements, including providing residents with information about the intended referendum in a manner customary in a commune. In recent years, a dispute has arisen as to whether information about the intention to hold a municipal referendum can be transmitted via electronic media, for example popular social sites, because these communication channels were increasingly used in practice by the initiators of municipal referendum. They were convinced that it was permissible and meets the requirements specified in the Local Referendum Act. The other side of this dispute – the bodies verifying residents' applications – claimed that such action was contrary to the law.

The subject of the study is to find an answer to the question which position in this dispute should be considered correct and implemented the will of the legislator.

1. Wprowadzenie

Przekazywanie informacji pomiędzy mieszkańcami określonego terytorium jest wpisane w naturę ludzką, wiąże się z tworzeniem więzi między ludźmi oraz funkcjonowaniem większych wspólnot, w tym wspólnot samorządowych. Wraz z rozwojem techniki i coraz większą dostępnością różnorodnych kanałów (środków) komunikacji między ludźmi upowszechniło się przekazywanie informacji przez media elektroniczne: internet, platformy cyfrowe, portale społecznościowe, komunikatory, strumienie wideo i audio¹. Nie omawiając szerzej problematyki mediów elektronicznych, inaczej też tzw. nowych środków masowego przekazu (komunikowania, przekazywania), należy zauważyć, że ich rola we współczesnym świecie cały czas rośnie. W 2016 r. Sąd Najwyższy posłużył się określeniem „nowe środki masowego przekazywania” i przyjął, że internet jako środek przekazu zapewnia dostęp do opublikowanych w nim treści każdemu, kto posiada odpowiednie urządzenia techniczne w dowolnym czasie. Pod określonymi adresami internetowymi – mogącymi pełnić funkcję taką samą jak stały tytuł publikacji drukowanej – istnieją strony mające stałe nazwy, na których mogą być zamieszczane materiały prasowe. Dostęp do stron internetowych może mieć charakter bezpłatny lub płatny, otwarty albo ograniczony do określonego kręgu użytkowników. Internet jako środek masowego komunikowania umożliwia – inaczej niż wcześniej znane środki – bieżącą i wielokrotną aktualizację umieszczonych na stronach internetowych treści².

W ostatnich latach media elektroniczne „wkroczyły” również w problematykę referendum lokalnego, a konkretnie chodzi tu o spełnienie wymogów prawnych warunkujących przeprowadzenie referendum lokalnego na wniosek mieszkańców.

W myśl postanowień ustawy o referendum lokalnym³ przeprowadzenie referendum lokalnego⁴ może zainicjować *sua sponte* organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego. W tym drugim przypadku przeprowadzenie referendum uwarunkowane jest złożeniem

¹ Pojęcie mediów elektronicznych nie jest rozumiane jednolicie. Kluczowe znaczenie przypisuje się tu internetowi, który sam jest określany jako środek przekazu, ale również odrębnie wyróżnia się funkcjonujące w jego ramach lub – w zależności od punktu odniesienia – za jego pośrednictwem telewizję, radio, zorganizowane strumienie wideo i audio (np. youtube), tzw. media (serwisy, portale) społecznościowe, wyodrębnione platformy (np. X), strony, adresy internetowe. W powołanym wyżej, szerokim znaczeniu pojęcie mediów elektronicznych jest używane w niniejszym opracowaniu. Szerzej zob. P. Ślęzak, *Postęp techniczny w mediach. Media w Internecie*, [w:] *Prawo mediów*, red. P. Ślęzak, Wolters Kluwer Polska 2020, s. 133 i n.; M. Szuldrzyński, *Media społecznościowe kontra liberalna demokracja*, [w:] *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*, red. M. Bernaczyk, T. Gąsior, J. Misiuna, M. Śerowaniec, Toruń 2020, s. 27 i n.

² Zob. wyrok SN z 28.10.2016 r., I CSK 695/15, LEX nr 2188612.

³ Ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. z 2023 r. poz. 1317, dalej: u.r.l.

⁴ W dalszej części opracowania na określenie referendum lokalnego będę posługiwać się również słowem „referendum”.

stosownego wniosku i dopełnieniem wymogów (obowiązków), które pod adresem inicjatora referendum formułuje ustawodawca. Jednym z nich jest wymóg podania do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego informacji o zamierzonym referendum⁵, który istnieje zarówno w przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego (referendum odwoławcze), jak i w przypadku referendum w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego.

Wspomniany obowiązek wyrażono w art. 13 ust. 1 u.r.l., zgodnie z którym inicjator referendum, na swój koszt, podaje do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiot zamierzonego referendum, przy czym podanie do wiadomości w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, a w powiecie i w województwie – poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu terytorialnego. Brzmienie powołanej regulacji przez ponad 20 lat jej obowiązywania nie zostało zmienione⁶. Nieuprawnione jest jednak twierdzenie, że przepisy regulujące przekazywanie mieszkańcom informacji o zamierzonym referendum nie budzą wątpliwości. Świadczą o tym przede wszystkim stosunkowo częste przypadki, w których sądy administracyjne muszą ustosunkować się do tego, czy w ramach procedury inicjującej referendum dopełniono obowiązku powiadomienia mieszkańców. Fakt, czy inicjator referendum powiadomił mieszkańców o zamierzonym referendum, podlega ocenie w ramach weryfikacji wniosku o przeprowadzenie referendum. Dokonuje jej – w zależności od przedmiotu referendum – albo organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego⁷, albo komisarz wyborczy⁸. Weryfikacja do-

⁵ Ustawodawca jest w tym przypadku niekonsekwentny, gdyż w art. 13 ust. 1 u.r.l. mówi o podaniu do wiadomości mieszkańców „przedmiotu zamierzonego referendum”, natomiast w art. 13 ust. 2 i 3 u.r.l. posługuje się określeniem „informacja o zamierzonym referendum”. Z uwagi na wyznaczony cel opracowania i ograniczenia co do jego objętości, zagadnienie tej niekonsekwencji terminologicznej nie będzie analizowane. W opracowaniu, podobnie jak czynią to sądy administracyjne, jako pojęcia równoimienne traktują obowiązek (wymóg) podania do wiadomości mieszkańców informacji o (zamierzonym) referendum, obowiązek przekazania informacji o referendum, obowiązek powiadomienia (zawiadomienia, poinformowania) mieszkańców o referendum.

⁶ Należy jednak odnotować, że w 2002 r. zmieniło się brzmienie ust. 3 art. 13 u.r.l. w ten sposób, że wykreślono z niego słowo „stanowiącego”, co wiązało się z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego referendum odwoławczego o możliwość odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Precyzując – art. 13 ust. 3 u.r.l. został zmieniony przez art. 87 pkt 8 ustawy z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984, z dniem 27.10.2002 r., tj. w dniu wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonych w związku z zakończeniem kadencji tych organów wybranych w dniu 11.10.1998 r.

⁷ W przypadku referendum w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzanego na wniosek mieszkańców. W procedurze sprawdzenia wniosku uczestniczy powołana do tego celu komisja, ale organem podejmującym tu rozstrzygnięcie na poziomie danej jednostki samorządu terytorialnego jest jej organ stanowiący.

⁸ W przypadku referendum odwoławczego przeprowadzanego na wniosek mieszkańców.

pełnienia wspomnianego obowiązku może należeć również do organu nadzoru⁹, a finalnie do sądu administracyjnego, gdyż podjęta w przedmiotowym zakresie uchwała organu stanowiącego o odrzuceniu wniosku mieszkańców albo niedotrzymanie ustawowego terminu na jej podjęcie, postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum albo niedotrzymanie ustawowego terminu na jego wydanie, a także rozstrzygnięcie nadzorcze – mogą zostać zaskarżone do sądu administracyjnego.

Celem opracowania jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy dopuszczalne, tzn. zgodne z prawem jest posłużenie się przez inicjatora referendum przy podaniu do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym przeprowadzanym na poziomie gmin takimi kanałami informacyjnymi jak media elektroniczne. W szerszym kontekście pytanie to można włączyć w rozważania dotyczące tego, w jaki sposób w ostatnich latach zmieniło się rozumienie regulacji zawartej w art. 13 ust. 1 u.r.l. Cel ten zostanie zrealizowany przez dokonanie analizy regulacji prawnych obowiązujących w wyodrębnionym obszarze badawczym, wybranego orzecznictwa sądowoadministracyjnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jak też przez przedstawienie poglądów sformułowanych przez doktrynę prawa i własnych uwag Autorki. Z uwagi na to, że ustawodawca różnicował sposoby realizacji obowiązku podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym w zależności od typu (rodzaju) jednostki samorządu terytorialnego¹⁰, konieczne jest wyodrębnienie uwag dotyczących różnych poziomów samorządu, a w tym opracowaniu analizą zostanie objęty poziom gmin¹¹.

2. Podanie do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum gminnym a wykorzystanie mediów elektronicznych

W gminach istotna część trudności z oceną, czy inicjator referendum prawidłowo, tzn. zgodnie z prawem wypełnił obowiązek powiadomienia mieszkańców o zamierzonym referendum, jest związana z tym, że przewidziane ustawowo podanie przedmiotu referendum do wiadomości mieszkańców „w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie” nie jest określeniem w pełni jasnym i precyzyjnym. Inaczej mówiąc, brak jest jednoznacznego katalogu działań (czynności), które by-

⁹ W ramach badania przez organ nadzoru uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum.

¹⁰ Zob. art. 13 ust. 1 u.r.l. *in fine*.

¹¹ Mianem gmin zbiorczo określam wszystkie jednostki samorządu terytorialnego poziomu podstawowego. Z uwagi na objęcie rozważaniami wyłącznie gmin jasne jest, że referendum lokalne stosownie do art. 6 pkt 1 u.r.l. jest referendum gminnym. Zob. A. Feja-Paszkiewicz, *Struktura samorządu terytorialnego – model przyjęty w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. i jego realizacja*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP: polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. nauk. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 84 i n.

łyby desygнатem tego określenia i których dokonanie gwarantowałyby spełnienie wymogu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.r.l. Na podstawie przede wszystkim orzecznictwa sądownoadministracyjnego można sformułować pewne „myśli przewodnie”; spostrzeżenia, które składają się na aktualne i prawidłowe – zdaniem Autorki – spojrzenie na zagadnienie podania do wiadomości mieszkańców danej gminy informacji o zamierzonym referendum, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wykorzystania mediów elektronicznych.

Pierwszym istotnym spostrzeżeniem, którego można dokonać na tle art. 13 ust. 1 u.r.l., jest to, że podanie do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum ma charakter służebny, pomocniczy względem kluczowego – na początkowym etapie procedury referendalnej – zgromadzenia na kartach poparcia podpisów mieszkańców popierających wnioski o przeprowadzenie referendum.

Podkreślił to WSA w Gdańsku, przyjmując, że „upowszechnienie wśród społeczności lokalnej informacji o przedmiocie zamierzonego przez inicjatorów referendum nie jest celem samo w sobie, lecz środkiem zmierzającym do tego, by jak największa liczba członków tej społeczności dowiedziała się o zamierzonym referendum i mogła ewentualnie udzielić mu wsparcia – złożyć podpisy na liście osób popierających, ze świadomością czego konkretnie ma ono dotyczyć”¹². Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zauważył, że to inicjatorom referendum najbardziej powinno zależeć, by informacja o zamiarze jego przeprowadzenia dotarła do jak najszerszego kręgu zainteresowanych, a wszelkie zaniedbania w tym zakresie mogą prowadzić do braku poparcia społeczności lokalnej dla inicjatywy referendum¹³. Stanowisko to podtrzymał NSA, przyjmując, że sąd I instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 13 ust. 1 u.r.l., a upowszechnienie wśród społeczności lokalnej informacji o przedmiocie zamierzonego referendum jest środkiem do celu, jakim jest poinformowanie możliwie największej liczby mieszkańców gminy o referendum¹⁴. Tak przyjęto również w ważnych dla analizowanego zagadnienia wyrokach WSA w Gorzowie Wielkopolskim¹⁵ i WSA w Poznaniu¹⁶.

W szerszym kontekście można dodać, że powyższa myśl nie jest nowa i wybrzmiewała już w orzecznictwie sądownoadministracyjnym¹⁷ i nauce prawa¹⁸ w związ-

¹² Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, CBOSA.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Zob. wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBOSA.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, CBOSA.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 17.06.2021 r., II SA/Po 382/21, CBOSA.

¹⁷ Oprócz orzeczeń już powołanych można dodać np. wyrok WSA w Lublinie z 4.10.2007 r., III SA/Lu 463/07; wyrok WSA w Rzeszowie z 5.04.2016, II SA/Rz 200/16; wyrok NSA z 21.06.2016 r., II OSK 1236/16.

¹⁸ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Powiadamanie o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną. Informacja o zamierzonym referendum*, [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa 2022, s. 189, która opowiada się za liberalnym i szerokim rozumieniem przepisu art. 13 u.r.l., gdyż istota tego unormowania

ku z dyskusją wokół znaczenia art. 13 ust. 1 u.r.l. Obok poglądów liberalnie ujmujących podniesione zagadnienie, zbieżnych z powołanymi wyżej i akcentującymi, że realizacja obowiązku poinformowania mieszkańców o referendum ma służyć przede wszystkim zebraniu podpisów mieszkańców popierających wnioszek, gdyż to jest najważniejszy element początkowego etapu procedury referendalnej¹⁹, w orzecznictwie można też spotkać poglądy przeciwnie, ujmujące tę kwestię w sposób, który można określić jako restrykcyjny. Zgodnie z nimi wszelkie uchybienia w zakresie powiadomienia mieszkańców w sposób zwyczajowo przyjęty o zamiarze przeprowadzenia referendum gminnego – i to nawet pomimo wątpliwości co do wymaganego katalogu czynności podejmowanych w ramach tegoż powiadomienia – muszą skutkować odrzuceniem wniosku mieszkańców²⁰.

Drugie ważne spostrzeżenie wiąże się z tym, że prawo mieszkańców do udziału w referendum lokalnym znajduje bezpośrednie umocowanie w art. 170 Konstytucji²¹, co powoduje konsekwencje tak dla ustawodawcy, jak dla organów stosujących prawo. Te ostatnie nie mogą interpretować przepisów określających zasady i tryb przeprowadzania referendum w taki sposób, by jego przeprowadzenie było nadmiernie utrudnione lub wręcz niemożliwe.

Mysł tę wyraził WSA w Gdańsku²², który odwołał się do ustaleń poczynionych na tle art. 170 Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny w znanym wyroku z 2003 r.²³ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku przypomniał, że artykuł Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia w drodze ustawy zasad i trybu przeprowadzania referendum lokalnego, ale także obowiązek powstrzymywania się od działań, które naruszałby istotę prawa do wyrażania woli w drodze referendum przez każdego uprawnionego członka wspólnoty samorządowej. Przepis Konstytucji zawiera w sobie prawo polityczne każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym

sprowadza się do tego, aby mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego byli poinformowani o zgłoszonej inicjatywie i mogli w sposób prawnie skuteczny wziąć w niej aktywny udział.

¹⁹ To karty poparcia są utożsamiane z wnioskiem referendalnym; wniosek obligatoryjnie obejmuje karty poparcia, dlatego niedopuszczalne są zmiany w zakresie brzmienia pytania, które zostało już zaaprobowane na kartach poparcia przez mieszkańców. Zob. wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12; wyrok NSA z 24.04.2012 r., II OSK 357/12, CBOSA.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 14.06.2005 r., III SA/Kr 665/05; wyrok WSA we Wrocławiu z 20.05.2011 r., III SA/Wr 188/11; wyrok WSA w Warszawie z 29.11.2011 r., II SA/Wa 2187/11; wyrok WSA w Szczecinie z 16.04.2014 r., II SA/Sz 281/14; wyrok WSA w Szczecinie z 17.07.2015 r., II SA/Sz 817/15. W literaturze przedmiotu za restrykcyjnym rozumieniem obowiązku podania mieszkańcom informacji o zamierzonym referendum opowiada się K.W. Czaplicki, [w:] K. W. Czaplicki, B. Duater, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Wolters Kluwer business 2007, s. 111, powołując się na wyrok WSA w Poznaniu z 6.09.2005 r., III SA/Po 387/05, CBOSA.

²¹ Konstytucja z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²² Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, CBOSA.

²³ Zob. wyrok TK z 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 16.

i jest, jak powtórzył za TK, „częścią składową szerszej pojmowanej wolności politycznej”²⁴. Podobnie jak wcześniej TK, WSA podkreślił, że konstytucyjna ranga prawa członka wspólnoty samorządowej do udziału w referendum lokalnym wymaga, by przepisy ustawy zwykłej interpretować w taki sposób, by nadmiernym, zbytecznym formalizmem nie utrudniały one korzystania przez obywatela z tego uprawnienia. Uwagi te dotyczą również oceny wniosku referendalnego i przekazywania mieszkańcom informacji o zamierzonym referendum lokalnym²⁵. Powyższe ustalenia potwierdził NSA, zdaniem którego, „przepis art. 170 Konstytucji RP nadrzędnie wyznacza granice oceny wniosku referendalnego na podstawie przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej Sąd I instancji nie dokonał absolutyzacji prawa obywateli do referendum lokalnego na mocy przepisu art. 170 Konstytucji, lecz uwzględnił wynikające z art. 13 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym rygory dotyczące złożonego wniosku, dokonując wykładni tego przepisu z uwzględnieniem treści Konstytucji”²⁶. Tożsamą, co do istoty, argumentację przyjęto w wyrokach WSA w Gorzowie Wielkopolskim²⁷ i WSA w Poznaniu²⁸.

Trzecie kluczowe spostrzeżenie wiąże się z tym, że podanie do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym nie ogranicza się do oficjalnych, urzędowych kanałów informacji związanych z organami gminy, ale obejmuje również media elektroniczne; nowe środki masowego przekazu, komunikowania.

Ustawodawca nie precyzuje, w jaki „zwyczajowy sposób” powiadomić mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum, dlatego inicjator referendum dysponuje tu pewną swobodą i może sięgnąć do tych kanałów informacji, które zapewnią mu skuteczne dotarcie do jak największej liczby mieszkańców. Należy uznać, że skoro adresatem normy wyrażonej w art. 13 ust. 1 u.r.l. jest inicjator referendum, to on jest uprawniony do tego, by wybrać taki „sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie” podania mieszkańcom do wiadomości przedmiotu zamierzonego referendum, który w jego ocenie będzie najskuteczniejszy i zapewni poparcie zgłoszonej inicjatywie referendalnej. Na tle przepisów ustawy o samorządzie gminnym, odczytywanych w świetle Konstytucji, nie można zgodzić się z tym, że to wyłącznie organy gminy (zwłaszcza wójt), urzędnicy samorządowi lub nawet sołtysi mają określać, w jaki zwyczajowy sposób inicjator referendum ma powiadomić mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum.

²⁴ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, CBOSA.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBOSA.

²⁷ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, CBOSA.

²⁸ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 17.06.2021 r., II SA/Po 382/21, CBOSA.

Zasadnicza, w tym przypadku, konstatacja została wyrażona przez WSA w Gdańsku, który nie przychylił się do argumentacji gminy, że powiadomienie mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum w sposób zwyczajowo przyjęty ogranicza się wyłącznie do wywieszenia ogłoszeń na tablicy w urzędzie gminy, innych tablicach należących do urzędu, na stronach internetowych urzędu gminy i w oficjalnych publikatorach²⁹. Akceptację WSA w Gdańsku zyskało stanowisko inicjatora referendum, który dowodził, że skuteczne powiadomienie mieszkańców odbyło się przez internetowe media społecznościowe oraz prasę, radio i telewizję lokalną³⁰, gdyż tymi kanałami informacji mieszkańcy gminy, jak i sam inicjator, posługują się, jak ujął to WSA, „w sposób naturalny”³¹. Zdaniem WSA w Gdańsku „Współcześnie zwyczajowo akceptowanym sposobem komunikowania się członków społeczności lokalnej i przekazywania między nimi wiadomości są także media społecznościowe (np. facebook) oraz prasa i telewizja lokalna. Są to niewątpliwie kanały komunikacji skuteczniejsze niż wywieszanie ogłoszeń na urzędowych tablicach”³².

Stanowisko to potwierdził i rozbudował NSA, który trafnie uznał, że wyliczone przez radę gminy zwyczajowe – w jej ocenie – sposoby podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym związane z władzami gminy nie stanowią katalogu zamkniętego, gdyż ustawodawca „posługując się ogólnym sformułowaniem «sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie», pozostawia inicjatorowi referendum dobór najodpowiedniejszego ze sposobów zwyczajowo przyjętych w danej gminie podania mieszkańcom wiadomości o przedmiocie referendum, w celu możliwie najszerzego dotarcia z tą informacją do mieszkańców”³³. W konsekwencji zastosowane przez inicjatora referendum sposoby przekazania mieszkańcom gminy informacji o przedmiocie referendum, tj. media społecznościowe oraz prasa, radio i telewizja lokalna, są współcześnie zwyczajowo akceptowanym sposobem komunikowania się członków społeczności lokalnej, a także

²⁹ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, CBOSA.

³⁰ Należy zaznaczyć, że określenia radio i telewizja lokalna nie zostały we wspomnianym wyroku doprecyzowane, może więc chodzić zarówno o radio i telewizję działające za pośrednictwem internetu, jak też o nadające sygnał z masztów naziemnych lub satelitarnych.

³¹ Inicjatorzy twierdzili, że podali do wiadomości mieszkańców przedmiot zamierzonego referendum w sposób naturalny mediami społecznościowymi, prasą i telewizją (na portalach: <http://wiadomosci.wp.pl> – Gdańsk, <http://www.tv-pelplin.pl>, <http://www.facebook.com/swiadomypelplin>, <http://www.tcz.pl> w lokalnej rozgłośni radiowej – Radio Głos; w prasie – „Gazeta Tczewska”, „Dziennik Bałtycki” oraz w TV Polsat). Zwrócili też uwagę, że w części z nich także gmina umieszcza ogłoszenia oraz że podpisy popierające wniosek o przeprowadzenie referendum zebrano w 10 dni, a zatem informacja o inicjatywie referendalnej została skutecznie upowszechniona. Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, CBOSA.

³² *Ibidem*.

³³ Wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBOSA.

spełniają one wymogi ustawowe³⁴. Słusznie aprobaty NSA nie znalazło stanowisko gminy, w myśl którego swoisty monopol na określenie zwyczajowych sposobów podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum mają organy gminy i to one są właściwe do tego, by interpretować przedmiotowe pojęcie, a inicjator referendum nie może dokonywać powiadomienia mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum w oderwaniu od „aparatu administracyjnego” gminy, gdyż art. 13 ust. 1 u.r.l. wymaga bezwzględnie sformalizowanego i urzędowo przyjętego sposobu podania informacji o zamierzonym referendum³⁵. Naczelny Sąd Administracyjny dokonał tu jeszcze jednej ważnej konstatacji; podkreślił bowiem, że ogłoszenia o przedmiocie referendum muszą pochodzić od inicjatora referendum i to także wówczas, gdy rozpowszechnianie są za pomocą mediów elektronicznych³⁶.

Podobną liberalną interpretację art. 13 ust. 1 u.r.l. przyjął WSA w Gorzowie Wielkopolskim, twierdząc, że w artykule tym ustawodawca posłużył się ogólnym zwrotem i nie wskazał nawet przykładowych zwyczajowych sposobów poinformowania o przedmiocie referendum w gminie, nie należy więc ograniczać się w tym przypadku do oficjalnych, związanych z władzami gminy publikatorów, takich jak np. tablice ogłoszeń w urzędzie czy sołectwie, bo na początku XXI w. kanały komunikacji takie jak media społecznościowe oraz prasa i telewizja lokalna są zwyczajowo akceptowanym sposobem komunikowania się członków społeczności lokalnej, a posłużenie się nimi przez inicjatora referendum oznacza spełnienie wymogu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.r.l.³⁷. W badanym przypadku inicjator referendum zastosował zróżnicowane sposoby podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum, łącząc kanały informacji, które można określić jako tradycyjne (tzn. wydrukowane, papierowe ogłoszenia wywieszane na części terytorium gminy) z „nowymi” kanałami wykorzystującymi media elektroniczne³⁸. Jednak zdaniem komisarza wyborczego, do którego wystąpiono z wnioskiem, nie spełniło to wymogu określonego w art. 13 ust. 1 u.r.l., gdyż takie przekazy miały charakter wyłącznie informacyjny, a zwyczajowe powiadomienie mieszkańców polega na zamieszczeniu obwieszczeń na tablicach ogłoszeń miast i miejscowości gminy³⁹.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Zob. stanowisko gminy w powołanym wyżej wyroku.

³⁶ Zob. wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBOSA.

³⁷ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, CBOSA.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*. Inicjator oświadczył, że „podanie do wiadomości mieszkańców przedmiotu referendum nastąpiło w sposób zwyczajowo przyjęty, tj.: – wielokrotne opublikowanie informacji o referendum w „Gazecie Regionalnej”, obejmującej swoim zasięgiem wydawniczym teren Gminy [...], – opublikowanie informacji o zamiarze przeprowadzenia referendum i podanie, co jest przedmiotem referendum w telewizji regionalnej TVP, która obejmuje swoim zasięgiem emisyjnym cały teren

Taki pogląd komisarza wyborczego należy określić jako archaiczny, stojący w opozycji do powszechnej praktyki i przeświadczenia większości mieszkańców co do tego, w jaki sposób przekazywane są dziś informacje⁴⁰, także te dotyczące kwestii aktualnych i ważnych dla społeczności lokalnych. Słusznie nie uzyskał on aprobaty WSA w Gorzowie Wielkopolskim. Podobnie słusznie WSA w Gorzowie Wielkopolskim nie podzielił poglądu, że w ramach oceny wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum za miarodajne nie mogą zostać uznane twierdzenia inicjatora zawarte we wniosku (poparte w szczególności dokumentacją fotograficzną) odnośnie do spełnienia obowiązku powiadomienia mieszkańców, gdyż przedmiot miarodajności posiadają oświadczenia organów gminy i związanych z nimi podmiotów; urzędników samorządowych i sołtysów⁴¹.

Wskazaną wyżej argumentację w przypadku referendum odwoławczego wzmacnia dodatkowo stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej wyrażone uchwałą nr 61/2021 z 24 maja 2021 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendów lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego⁴², zgodnie z którym informacje o przedmiocie zamierzonego referendum mogą zostać umieszczone także na stronach internetowych dotyczących mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Wytyczne zawarte we wspomnianej uchwałie PKW wiążą komisarza wyborczego i jasno dowodzą, że nie chodzi tu wyłącznie o strony internetowe powiązane z organami gminy.

Gminy [...] (Informacje z dnia [...].12.2015, „Mieszkańcy chcą odwołania Pani burmistrz. Czy będzie referendum? Gość: W.J.”, – opublikowanie informacji o referendum w formie audycji radiowej w [...], które obejmuje swoim zasięgiem emisyjnym teren całej Gminy [...] – wywieszenie informacji o zamiarze zorganizowania referendum w formie papierowej na tablicach informacyjnych w miejscowościach gminy, przy czym jedno z zerwanych ogłoszeń zostało przesłane na adres redakcji „[...] listem pocztowym (kserokopia w załączeniu) z dopiskiem osoby świadomie zrywającej ogłoszenie, – wywieszenie informacji w formie papierowej na tablicy informacyjnej w Urzędzie Gminy w [...], – wywieszenie informacji w formie papierowej na zewnętrznej stronie zamykanej tablicy informacyjnej przed Urzędem Gminy w [...], – informacja o referendum zawarta została także w petycji o ustąpienie Burmistrza, która została odczytana na sesji Rady Gminy, oraz przekazana na prywatnym profilu burmistrz D.W. na portalu Facebook, – w kampanii informacyjnej przeprowadzonej na terenie gminy, polegającej na publicznych rozmowach z mieszkańcami w miejscowościach gminy”.

⁴⁰ Badania tzw. social mediów dowodzą, że w Polsce korzysta z nich około 28 mln osób. Nie jest prawdą, że korzystają z nich głównie ludzie młodzi, gdyż największą liczbę internautów korzystających z platform cyfrowych stanowią osoby po 55. roku życia. Za: <https://www.wirtualnemedia.pl/arttykul/28-mln-polakow-korzysta-social-media-facebook-youtube-twitch-twitter> [dostęp: 18.05.2023]. Około 71% Polaków korzysta z internetu codziennie. Za: <https://www.pb.pl/blisko-90-proc-polakow-korzysta-z-internetu-a-ponad-70-proc-robi-to-codziennie-1146176> [dostęp: 18.05.2023].

⁴¹ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, CBOSA. Podobne, błędne stanowisko komisarza wyborczego można odnaleźć w wyroku WSA w Poznaniu z 17.06.2021 r., II SA/Po 382/21, CBOSA. Stoi ono w opozycji choćby z zasadą prawdy materialnej znajdującą umocowanie ustawowe.

⁴² M.P. poz. 586.

Na kanwie powyższych uwag warto podnieść, że przedstawiona zmiana interpretacji art. 13 ust. 1 u.r.l. w zakresie zwyczajowych sposobów powiadomienia mieszkańców gminy o zamierzonym referendum stanowi ciekawy badawczo przypadek pozwalający zaobserwować zmianę postrzegania „zwyczaju”, która dokonała się w stosunkowo krótkim przedziale czasu.

Artykuł 13 ust. 1 u.r.l. to jeden z tych przypadków, w których ustawodawca wprost włącza zwyczajowy sposób postępowania w określonej sytuacji w regulację prawną. Przysłówek „zwyczajowo” oznacza zgodnie z panującym zwyczajem⁴³ i pochodzi od słowa zwyczaj⁴⁴. Nie charakteryzując szerzej samego zwyczaju, trzeba wspomnieć, że w systemie prawa stanowionego zasadniczo podkreśla się skromne znaczenie zwyczaju⁴⁵, jak i to, że współcześnie to norma prawna legitymizuje zwyczaj, wiąże z nim skutki prawne i na zwyczaj może wpływać⁴⁶. Zwyczaje ograniczone do określonej społeczności, grupy pojawiają się i kształtują w pewnych okolicznościach, charakteryzuje je względna trwałość, ale nie są one w pełni statyczne. Cechuje je powtarzalność określonej praktyki, ale jednocześnie praktyka ta może podlegać zmianom, bowiem cały czas współkształtują ją podmioty, które do tej praktyki sięgają.

Ustawodawca, korzystając z przysługującej mu swobody legislacyjnej, ma możliwość uregulowania bezpośrednio przepisem sposobów powiadomienia mieszkańców gminy o zamierzonym referendum lokalnym. W art. 13 ust. 1 u.r.l. tego jednak nie uczynił, a sięgnął do konstrukcji zwyczajowego, czyli opartego na zwyczajowym sposobu postępowania. Oznacza to, że zaakceptował (a mówiąc ściślej: sam

⁴³ Zob. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, za: <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/zwyczajowo;5532280.html> [dostęp: 14.06.2023].

⁴⁴ Zwyczaj to: 1. powszechnie przyjęty, tradycyjny sposób postępowania w pewnych okolicznościach; 2. właściwy komuś sposób postępowania, zob. *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zwyczaj.html>. W myśl innej definicji zwyczaj to „powszechnie przyjęty, najczęściej uświęcony tradycją sposób postępowania w pewnych okolicznościach, charakterystyczny dla pewnego środowiska, terenu, okresu, itp.”, *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. III, Warszawa 1989, s. 1077.

⁴⁵ Z tym zastrzeżeniem, że odrębnie traktuje się zwyczaj w prawie międzynarodowym publicznym, w którym cały czas pełni on doniosłą rolę.

⁴⁶ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 7, Warszawa 2015, s. 81, który pisze m.in., że zwyczaj i precedens nie mają charakteru normy prawnej. Norma prawna może jednak zostać przyjęta, by przeciwstawić się zwyczajowi przez uregulowanie danego zagadnienia; M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, wyd. 3, Warszawa 2022, s. 5, zdaniem którego pierwsze zrealizowanie kompetencji bądź rozstrzygnięcie sprawy stanowiące punkt odniesienia dla dalszej praktyki będzie stanowić precedens, a długotrwałe podtrzymywanie takiego znaczenia kompetencji może wytworzyć zwyczaj. Nie ma jednak przeszkód, by organy państwa – choćby z powołaniem na zmianę kontekstu – odstąpiły od rozstrzygnięcia precedensowego, jak i zwyczaju. Skoro bowiem nie mamy tu do czynienia z normą prawną, to odmienne zachowanie, mieszczące się w dyspozycji danego przepisu, pozostanie w granicach swobody decyzyjnej. W literaturze wskazuje się również, że zwyczaj „wynika z pewnej obyczajowości, przyjętego systemu wartości, który naturalnie podlega ewolucji”, zob. R. Kubiak, *Czy istnieje „kontratyp zwyczaju”?*, „Prawo i Prokuratura” 2015, nr 7-8, s. 91.

wykreował) fakt, że określone postępowanie kształtuje nie norma prawna, a praktyka – tu: praktyka podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym, którą stosują inicjatorzy referendum w gminach.

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, które wyrażają w części orzeczeń strony postępowania⁴⁷, że źródłem sporów w badanym przypadku jest brak uregulowania przez ustawodawcę zwyczajowego sposobu podania do wiadomości mieszkańców gminy informacji o przedmiocie zamierzonego referendum. Ustawodawca kwestię tę bowiem uregulował – odesłał do zwyczajowo przyjętego sposobu podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum, co wykluczyło jednoczesną możliwość dania przez niego wyczerpującej definicji tegoż „zwyczajowego sposobu” i przekazało inicjatywę w tym zakresie adresatowi tego obowiązku, tzn. inicjatorowi referendum. W konsekwencji to inicjator referendum uprawniony jest do tego, by sięgnąć do tych środków komunikacji, które w jego przekonaniu mają przymiot „zwyczajowości” w danej gminie i które zapewnią mu skuteczne nagłośnienie zamiaru przeprowadzenia referendum, skutkujące zebraniem odpowiedniej liczby podpisów mieszkańców na kartach poparcia. Mówiąc inaczej, sformułowanie przez ustawodawcę wyczerpującej definicji tego, co jest w danych okolicznościach zwyczajowym sposobem podania do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum, oznaczałoby w istocie wykluczenie zwyczaju⁴⁸. Czynności, działania, które wcześniej kształtowały zwyczaje, zostałyby uregulowane w obowiązującej normie prawnej i straciłyby przymiot „zwyczajowości”.

Błędne jest też przeświadczenie, które można odnaleźć w wypowiedziach stron postępowania, a nawet części składów orzekających⁴⁹, że to lokalny prawodawca może uregulować zwyczajowy sposób podania informacji o zamierzonym referendum lokalnym do wiadomości mieszkańców. Takiemu przeświadczeniu sprzeciwia się nie tylko wspomniana już specyfika zwyczaju, ale również zakaz domniemania kompetencji prawotwórczych organów samorządu terytorialnego⁵⁰. Ustawodawca ani w ustawie o referendum lokalnym, ani w innym akcie rangi ustawowej nie przekazał lokalnemu prawodawcy do uregulowania zwyczajowych sposobów podania informacji o zamierzonym referendum lokalnym do wiadomości mieszkań-

⁴⁷ Organy gmin, komisarze wyborczy. Zob. wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBO-SA.

⁴⁸ Ustawodawca może jednak dokonać wyliczenia przykładowych „zwyczajowych sposobów” powiadomienia o zamierzonym referendum, ale w tym przypadku tego nie uczynił.

⁴⁹ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBO-SA. Chodzi tu o wypowiedzi: „Wobec braku uregulowania tego sposobu publikacji w akcie prawa miejscowego Rady Miejskiej Pelplinie...” sugerujące, że rada miała kompetencję, by zagadnienie to uregulować.

⁵⁰ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, wyd. 3, Warszawa 2020, s. 85 i n.; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14.04.2000 r., I SA/Wr 1798/99; wyrok WSA we Wrocławiu z 24.01.2012 r., II SA/Wr 786/11; wyrok NSA z 27.09.2017 r., I OSK 1066/17; wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4041/21.

ców. W świetle ugruntowanych konstytucyjnych i ustawowych zasad działalności prawotwórczej samorządu terytorialnego organy stanowiące gmin nie są władne, by dokonać „kodyfikacji” zwyczajowych sposobów powiadomienia mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum. Podobnie brak regulacji, która świadczyłaby o tym, że to organ wykonawczy jest uprawniony, by wiążąco określić zwyczajowe sposoby powiadomienia mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum lokalnego. Obowiązujące przepisy adresatem normy wyrażonej w art. 13 ust. 1 u.r.l. nakazującej przekazanie mieszkańcom informacji o zamierzonym referendum lokalnym czynią inicjatora referendum. Nie upoważniają do wiążącego określenia treści tego zwrotu ani organów gmin, ani urzędników samorządowych i sołtysów. Podmioty te mają wynikającą z praktyki wiedzę co do tego, w jaki zwyczajowy sposób rozmaitych ogłoszeń dokonują organy gminy. Brak jednak normy prawnej, która nakazuje, by przyjąć, że są uprawnione do wiążącego rozstrzygnięcia o tym, do których zwyczajowych sposobów komunikacji w danej gminie ma obowiązek sięgnąć inicjator referendum lokalnego, przekazując mieszkańcom informację o zamiarze przeprowadzenia referendum. Ich opinie w tym zakresie mogą jedynie stanowić pewną wskazówkę dla inicjatora referendum, ale nie można ich traktować jako wiążących i przesądających o tym, w jaki zwyczajowy sposób inicjator referendum lokalnego ma powiadomić mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum lokalnego.

3. Podsumowanie

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że interpretacja art. 13 ust. 1 u.r.l. w odniesieniu do poziomu gminy w ostatnich latach przeszła istotną zmianę, która dokonała się najpierw w warstwie rzeczywistych działań prowadzonych przez inicjatorów referendum lokalnych, a następnie została zaaprobowana przez sądy administracyjne. Najtrafniej jej istotę wyraził NSA, twierdząc, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 13 ust. 1 u.r.l. sformułowaniem „w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie” pozwala inicjatorowi referendum na wybór najodpowiedniejszego zwyczajowego sposobu podania do wiadomości mieszkańcom informacji o zamierzonym referendum lokalnym⁵¹. Zaaprobowany został pogląd, który już od lat przy okazji toczących się sporów w tym obszarze wyrażali inicjatorzy referendum lokalnych, że to inicjator referendum, jako adresat obowiązku wyrażonego w art. 13 ust. 1 u.r.l. uprawniony jest do skorzystania z tych środków komunikacji z mieszkańcami, którym można przypisać przymiot zwyczajowości i które zapewnią mu

⁵¹ Zob. przypis nr 34.

dotarcie do szerokiego kręgu mieszkańców oraz zgromadzenie wymaganej liczby podpisów mieszkańców na kartach poparcia.

Sądy administracyjne w najnowszym orzecznictwie, w opozycji do części wcześniejszych wyroków, uznały, że przyjęte przez ustawodawcę określenie „podanie do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum w sposób zwyczajowo przyjęty” obejmuje nie tylko „tradycyjne” sposoby informowania mieszkańców (tzn. przez tablice i słupy ogłoszeniowe), ale również szeroko ujęte media elektroniczne. Współcześnie nie ulega bowiem wątpliwości, że przekazanie mieszkańcom informacji o zamierzonym referendum lokalnym w gminie za pośrednictwem platform cyfrowych, portali społecznościowych, komunikatorów, radia, telewizji, wyodrębnionych adresów i stron internetowych – także wówczas, gdy nie są one zależne od organów gminy lub z nimi związane – nie może zostać uznane za sprzeczne z regulacją zawartą w art. 13 ust. 1 u.r.l. Jest tak, gdyż podstawowym weryfikatorem tego, czy mieszkańcy gminy zostali skutecznie powiadomieni o zamierzonym referendum lokalnym, jest liczba prawidłowo zgromadzonych podpisów mieszkańców pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum. Za archaiczną, oderwaną od rzeczywistości oraz przede wszystkim sprzeczną z wolą ustrojodawcy i ustawodawcy należy uznać taką interpretację art. 13 u.r.l., która ogranicza możliwość powiadomienia mieszkańców o zamierzonym referendum lokalnym wyłącznie do takich środków komunikacji, jak papierowe ogłoszenia wywieszane na tablicach ogłoszeń i słupach należących do gminy.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 7, Warszawa 2015.
- Czaplicki K.W., [w:] K.W. Czaplicki, B. Duater, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Wolters Kluwer business 2007.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, wyd. 3, Warszawa 2020.
- Feja-Paszkiewicz A., *Struktura samorządu terytorialnego – model przyjęty w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. i jego realizacja*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP: polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. nauk. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.
- Kubiak R., *Czy istnieje „kontratyp zwyczajowy”?*, „Prawo i Prokuratura” 2015, nr 7-8.
- Olejniczak-Szałowska E., *Powiadomianie o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną. Informacja o zamierzonym referendum*, [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa 2022.
- Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/zwyczajowo;5532280.html>.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. III, Warszawa 1989.
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zwyczaj.html>.
- Szułdrzyński M., *Media społecznościowe kontra liberalna demokracja*, [w:] *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*, red. M. Bernaczyk, T. Gąsior, J. Misiuna, M. Serwaniec, Toruń 2020.

Ślęzak P., *Postęp techniczny w mediach. Media w Internecie*, [w:] *Prawo mediów*, red. P. Ślęzak, Wolters Kluwer Polska 2020.

Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, wyd. 3, Warszawa 2022.

Orzecznictwo

Wyrok TK z 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 16.

Wyrok SN z 28.10.2016 r., I CSK 695/15, LEX nr 2188612.

Wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4041/21, CBOSA.

Wyrok NSA z 27.09.2017 r., I OSK 1066/17, CBOSA.

Wyrok NSA z 26.02.2016 r., II OSK 2925/15, CBOSA.

Wyrok NSA z 21.06.2016 r., II OSK 1236/16, CBOSA.

Wyrok NSA z 24.04.2012 r., II OSK 357/12, CBOSA.

Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14.04.2000 r., I SA/Wr 1798/99, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2015 r., III SA/Gd 721/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.06.2016 r., II SA/Go 287/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 14.06.2005 r., III SA/Kr 665/05, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 10.02.2012 r., III SA/Kr 121/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z 4.10.2007 r., III SA/Lu 463/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 6.09.2005 r., III SA/Po 387/05, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 17.06.2021 r., II SA/Po 382/21, CBOSA.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 5.04.2016 r., II SA/Rz 200/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z 16.04.2014 r., II SA/Sz 281/14, CBOSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z 17.07.2015 r., II SA/Sz 817/15, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 24.01.2012 r., II SA/Wr 786/11, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 20.05.2011 r., III SA/Wr 188/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 29.11.2011 r., II SA/Wa 2187/11, CBOSA.

Inne źródła

<https://www.wirtualnemedi.pl/arttykul/28-mln-polakow-korzysta-social-media-facebook-youtube-twitch-twitter> <https://www.pb.pl/blisko-90-proc-polakow-korzysta-z-internetu-a-ponad-70-proc-robi-to-codziennie-1146176>