

Dyskurs Prawniczy i Administracyjny

1/2025

Dyskurs Prawniczy i Administracyjny

1/2025

REDAKCJA NAUKOWA TOMU

Ewa Szewczyk, Jarosław Kuczer,
Agnieszka Opalińska, Magdalena Kowalczyk

Zielona Góra 2025

RADA NAUKOWA

Andrzej Bisztyga (*przewodniczący*, Uniwersytet Zielonogórski), Eduard Barany (Słowacka Akademia Nauk), Michał Bieniak (Izba Adwokacka w Warszawie), 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), Adam Kozień (Uniwersytet Jagielloński), 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 Iulia, Rumunia), Murat Tumay (Istanbul Medeniyet University), Valeriy Tsybalyuk (Uniwersytet Gospodarki Wodnej i Zarządzania Zasobami Naturalnymi w Równem, Ukraina), Krystyna Wojtczak (Uniwersytet Adama Mickiewicza), Rafał Wrzecionek (Uniwersytet Zielonogórski)



KOLEGIUM REDAKCYJNE

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

RECENZJE NUMERU

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

REDAKCJA

Aldona Reich

KOREKTA

Izabela Bednarz

REDAKCJA TECHNICZNA

Elżbieta Kościańska

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

Rafał Bucholski

Zautomatyzowane przetwarzanie danych i zautomatyzowane podejmowanie decyzji – realizacja zadań ustawowych przez organy KAS a ochrona danych i praw podatników i podmiotów kontrolowanych	7
--	---

Małgorzata Gajda-Durlik

Dowód z dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym	25
---	----

Izabela Gawłowicz

Kompleksowe wsparcie akademickiego nauczania. Model Learning Development jako wartościowe źródło inspiracji w szkolnictwie wyższym	41
--	----

Marta Jasińska, Bogdan Ślusarz

Procesy kancelaryjne w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Urzędu Miejskiego w Nowej Soli	51
---	----

Tomasz Kosicki

Fikcja prawna doręczenia przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym – wybrane uwagi w kontekście relacji pomiędzy Kodeksem postępowania administracyjnego a ustawą o doręczeniach elektronicznych	65
--	----

Magdalena Kowalczyk

Nowoczesne technologie wykorzystywane w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Zabór w latach 2018-2022	75
--	----

Maciej Kruś, Szymon Mamrot, Marcel Szymborski

Planowanie przestrzenne z wykorzystaniem cyfrowych bliźniaków – czy możliwe w obecnym stanie prawnym w Polsce?	97
--	----

Michał Kubanek

Elektroniczna platforma usług administracji publicznej (ePUAP) jako nowoczesna technologia administracji publicznej	113
---	-----

Jarosław Kuczer

Nowoczesne metody zarządzania administracją państwa nowożytnego. Przykład Śląska w okresie dominacji habsburskiej (1629-1740)	125
---	-----

Mateusz Kupiec

- Uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji w świetle realizacji zasady budowania zaufania do władzy publicznej 137

Christoph-Eric Mecke

- Od utopii automatyzacji działań państwowych do utopii decyzji administracyjnych wspieranych przez sztuczną inteligencję?
Spojrzenie z perspektywy historii i filozofii prawa 149

Jakub Narewski

- Autonomiczność na drodze – przykłady działań prawnych i faktycznych wymaganych do rozpoczęcia eksploatacji pojazdów autonomicznych czwartej generacji ze szczególnym uwzględnieniem zastosowania tych pojazdów w transporcie publicznym 161

Andrzej Pieczyński

- Zasady funkcjonowania sztucznej inteligencji (AI) z perspektywy technicznej 177

Mateusz Pszczyński

- Naruszenie praw i wolności człowieka przez social scoring 191

Agata Pyrżyńska

- Wykorzystanie narzędzi elektronicznych w polskim procesie wyborczym – osiągnięcia i postulaty 201

Waldemar Ratajczak

- AI w szkolnictwie wyższym 219

Dominika Skoczylas

- Dyrektywa NIS 2 a cyberbezpieczeństwo administracji publicznej 227

Przemysław Sztejna

- Informatyzacja procesu budowlanego w świetle zasad postępowania administracyjnego 237

Michał Igor Ulasiewicz

- Informatyzacja dostępu do informacji publicznej – szanse i zagrożenia 249

Sławomir Wojciechowski

- Standaryzacja procesów rejestracji stanu cywilnego w Unii Europejskiej, usprawnienie wymiany informacji z zakresu stanu cywilnego między państwami członkowskimi 263

Michał Zieliński

- Podmiotowe i przedmiotowe aspekty uczestnictwa w panelu obywatelskim 275

Rafał Bucholski

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0002-5937-1485

r.bucholski@wpa.uz.zgora.pl

Zautomatyzowane przetwarzanie danych i zautomatyzowane podejmowanie decyzji – realizacja zadań ustawowych przez organy KAS a ochrona danych i praw podatników i podmiotów kontrolowanych

Słowa kluczowe: podatki, zautomatyzowane przetwarzanie danych, zautomatyzowane podejmowanie decyzji, profilowanie, postępowanie podatkowe, kontrola podatkowa, kontrola celno-skarbowa, Krajowa Administracja Skarbowa

Streszczenie. Szybko rozwijająca się technologia teleinformatyczna jest szeroko wykorzystywana przez Krajową Administrację Skarbową do pozyskiwania i przetwarzania informacji o podatnikach. Ustawodawca z przepisami gwarantującymi ochronę praw podatników nie zawsze nadąża za dynamicznym rozwojem narzędzi telekomunikacyjnych. W zdecydowanie profiskalnie działającej administracji może to prowadzić do nadużyć z jej strony. W sytuacji prawnego usankcjonowania możliwości prowadzenia działalności analitycznej, progностycznej i badawczej dotyczącej zjawisk pozostających we właściwości KAS oraz dokonywania analizy ryzyka, profilowania i podejmowania decyzji w sposób zautomatyzowany, szczególną uwagę należy zwrócić na gwarancje praw procesowych podatników i podmiotów kontrolowanych. Przedmiotem tego opracowania jest przedstawienie narzędzi teleinformatycznych służących do prowadzenia zautomatyzowanej działalności przez KAS w odniesieniu do gwarancji procesowych wynikających z Ordynacji podatkowej oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

Automated data processing and automated decision-making – realization of statutory tasks by the National Fiscal Administration authorities and protection of data and rights of taxpayers and controlled entities

Keywords: taxes, automated data processing, automated decision-making, profiling, tax procedure, tax control, customs and fiscal control, National Fiscal Administration

Summary. Rapidly developing teleinformatics technology is widely used by the National Fiscal Administration to obtain and process information about taxpayers. The legislator does not always keep up with the dynamic development of telecommunication tools with the regulations guaranteeing the protection of taxpayers' rights. In a decidedly pro-fiscal administration, this may lead to abuse on its part. In a situation where the possibility of conducting analytical, forecasting and research activities concerning phenomena remaining within the competence of the National Fiscal Administration and conducting risk analysis, profiling and decision-making in an automated manner is legally sanctioned, special attention should be paid to guarantees of the procedural rights of taxpayers and controlled entities. The subject of this study is to present teleinformatics tools used to conduct automated activities by the National Fiscal Administration in relation to the procedural guarantees resulting from the Tax Ordinance and the Act on the National Fiscal Administration.

Wstęp

Współczesne technologie informatyczne, takie jak możliwość prowadzenia postępowania w sposób elektroniczny, tj. przy pomocy korespondencji utrwalonej w postaci elektronicznej, czy też wykorzystywanie cyfrowych technik przetwarzania danych, a zapewne w dalszej perspektywie stosowanie technologii sztucznej inteligencji do analizy dowodów zebranych w trakcie prowadzonych postępowań czy nawet wydawania decyzji administracyjnych, wymuszają na ustawodawcy podejmowanie działań w zakresie uchwalania przepisów regulujących wzajemne stosunki pomiędzy administracją publiczną a innymi stronami stosunków administracyjnych. Dynamiczny rozwój technologii cyfrowych oraz ich wpływ na zakres i tempo dokonywanych przez organy administracji czynności związanych w szczególności z gromadzeniem i przetwarzaniem danych, a także łatwość ich pozyskiwania może budzić i budzi obawy po stronie podmiotów poddanych takim działaniom, a także tych, które potencjalnie mogą być im poddane. W ten sposób kreowane są nowe relacje faktyczne pomiędzy uczestnikami stosunków administracyjnych, które wymagają również nowego spojrzenia na stosowanie gwarancji nie tylko w zakresie bezpieczeństwa przetwarzania uzyskanych danych.

Dlatego ważne jest nie tylko poczucie bezpieczeństwa podatnika w kontakcie z organem podatkowym, które może przecież być oparte na subiektywnych ocenach, ale przede wszystkim normatywne zabezpieczenie realizacji praw adresatów czynności materialno-technicznych czy nawet w efekcie prawnych, dokonywanych w stosunku do nich przez podatkowe organy administracji publicznej. Wzmocnionej uwagi wymagają przede wszystkim regulacje prawne przyznające szczególne kompetencje i uprawnienia organom podatkowym. W odbiorze społecznym dość powszechny jest pogląd, że organy podatkowe działają w szczególnie wrażliwej sferze stosunków prawno-podatkowych w sposób niekoniecznie zgodny z zasadą *in dubio pro tributario*. W ramach tych stosunków brak równości ich uczestników uwydatnia się w sposób szczególnie wyraźny, a dynamika zmian przepisów nakładających obowiązki o charakterze podatkowym, wynikające nie tylko z ustaw podatkowych, ale i z art. 84 Konstytucji RP¹, zgodnie z którym każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie, powoduje, że ustawodawca rozszerza zakres uprawnień organów KAS w stosunku do podatników. Dodatkowo nierzadko sami funkcjonariusze i pracownicy Krajowej Administracji Skarbowej przesuwają granice swoich kompetencji w procesie swoistej wykładni prawa. Takie zachowania organów powodują, iż dostrzegalny jest deficyt działań ustawodawcy na rzecz zrównoważenia ochrony praw podatników

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

na etapie działań organów podatkowych. Niestety, stwierdzić należy, że przyjmując duże tempo zmian przepisów nakładających obowiązki na podatników lub dających określone uprawnienia organom podatkowym, ustawodawca nie dostrzega coraz większych dysproporcji w ochronie praw procesowych i materialnych podatników. Organy podatkowe w praktyce stosowania przepisów często naruszają granice regulacji ustawowych, narzucając podatnikom obowiązki i określone zachowania, jak np. wymagany przez organy, ale nieuregulowany przepisami obowiązek wręczania przez sprzedawcę paragonu fiskalnego do ręki kupującego i sankcjonowanie braku dokonania tej czynności mandatem wystawianym przy nabyciu sprawdzającym². Powyższy przykład naruszenia prawa przez organ podatkowy jest tym bardziej znamieny, że podobne działania były już wcześniej kwestionowane przez sądy, jak choćby w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2019 r., zgodnie z którym „skoro kupujący nie ma obowiązku odbioru wydrukowanego dokumentu fiskalnego, to obowiązkiem sprzedawcy (podatnika) jest jedynie zaoferowanie mu jego odbioru” i „wystarczy, że sprzedawca wydrukuje wystawiony w chwili sprzedaży paragon i udostępni go klientowi”³.

Skoro, jak pokazuje powyższy przykład, do niewłaściwego stosowania prawa dochodzi w sferze bezpośredniego kontaktu funkcjonariuszy czy urzędników Krajowej Administracji Skarbowej z innymi uczestnikami stosunków prawnopodatkowych, to istnieje duże prawdopodobieństwo, że do naruszeń będzie dochodziło również w sytuacji, gdy podatnicy nie będą mieli bezpośredniego wglądu w działania podejmowane przez organy KAS w procesie zautomatyzowanego przetwarzania danych i zautomatyzowanego podejmowania decyzji.

1. Pojęcie automatyzacji działalności KAS i narzędzia służące jej realizacji

Zgodnie z art. 47c ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁴ prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk pozostających we właściwości KAS oraz dokonywanie analizy ryzyka, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 10 i 12a u.k.a.s., może polegać na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych lub na zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji w tym profilowaniu, wywołującym skutki prawne wobec osoby profilowanej lub której dane podlegają zautomatyzowanemu przetwarzaniu.

² <https://www.pit.pl/aktualnosci/3-tys-zl-kary-za-polozenie-paragonu-na-ladzie-przepisy-milcza-urzedzy-skarbowe-wreczaja-mandaty-1008811> [dostęp: 21.03.2025].

³ Wyrok NSA z 29.08.2019 r., sygn. akt I FSK 734/17, CBOSA.

⁴ Ustawa z dnia 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm., dalej u.k.a.s.

Przepis ten został wprowadzony ustawą z 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 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, RODO). Jego celem było wprowadzenie możliwości korzystania przez organy KAS w zakresie prowadzonej działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości Krajowej Administracji Skarbowej oraz analizy ryzyka, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 10 i 12a u.k.a.s., ze zautomatyzowanego przetwarzania danych oraz zautomatyzowanego podejmowania decyzji, w tym profilowania, wywołującego skutki prawne wobec osoby profilowanej lub której dane podlegają zautomatyzowanemu przetwarzaniu, choć w pewnym sensie sankcjonował istniejące już narzędzia informatyczne służące gromadzeniu i przetwarzaniu danych o podatnikach. Jednocześnie przepis ten wyłączył postanowienia wynikające z art. 22 RODO obejmujące zakaz zautomatyzowanego przetwarzania danych i podejmowania na tej podstawie decyzji w stosunku do osób fizycznych.

Pojęcie automatyzacji nie zostało zdefiniowane w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej, zatem, aby wyjaśnić jego znaczenie, należy sięgnąć do wykładni językowej. Zgodnie z definicją encyklopedyczną automatyzacja to stosowanie urządzeń do zbierania i przetwarzania informacji przejmujących pewne działania poznawcze, intelektualne i decyzyjne człowieka, wykonywane dotąd przez niego w trakcie użytkowania obiektu (np. obrabiarki, samolotu, banku) lub w trakcie prac twórczych (np. projektowania, konstruowania, uczenia)⁵. Automatyzacja to – najogólniej rzecz ujmując – działanie, które w pierwszej kolejności ogranicza, a następnie technologią zastępuje ludzką pracę, w tym pracę umysłową. Jest wykorzystywana w celu zwiększenia wydajności czy obniżenia kosztów, ale też i wykonania pracy dla człowieka niewykonalnej. Popularne metody automatyzacji obejmują robotykę, oprogramowanie do automatyzacji procesów oraz inteligentne rozwiązania automatyzacji, takie jak SI i *machine learning*⁶.

Do zautomatyzowanych narzędzi, którymi posługuje się Krajowa Administracja Skarbowa w swojej działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej oraz przy dokonywaniu analizy ryzyka, należą m.in.: narzędzia technologiczne o charakterze uniwersalnym, czyli wypracowane przez inne państwa europejskie i implementowane z modyfikacjami w Polsce (zwłaszcza SAF-T) i narzędzia o charakterze unikatowym stosowane wyłącznie w Polsce, jak choćby STIR; narzędzia koncentrujące się na analityce transakcji *business-to-business* (B2B), np. SAF-T i STIR,

⁵ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/automatyzacja;3872577.html> [dostęp: 21.03.2025].

⁶ <https://www.ovhcloud.com/pl/learn/what-is-automation/> [dostęp: 21.03.2025].

oraz dotyczące relacji *business-to-customer* (B2C), zwłaszcza kasy online, narzędzia weryfikujące status podatnika i badające jego historię – analiza podmiotowa (wykaz podatników), a także skupiające się na samej transakcji i jej przebiegu. Z uwagi na ich funkcje i zakres zastosowania przyjmuje się klasyfikację na narzędzia służące analityce transakcji, analityce przepływów VAT, monitorowaniu przepływów finansowych, monitorowaniu towarów wrażliwych, weryfikacji statusu podatników oraz analizie obrotu B2C⁷.

Bez wątpienia wprowadzenie do użycia w bieżącej działalności Krajowej Administracji Skarbowej informatycznych narzędzi pozwalających na gromadzenie i przetwarzanie danych o podatnikach oraz dokonywanych przez nich czynności podlegających opodatkowaniu, służących do prowadzenia działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej oraz celu ich analizy pod kątem ryzyka naruszenia prawa, należy ocenić jako krok w dobrym kierunku, a nawet krok konieczny, będący swoistym *signum temporis*. Co istotne, automatyzacja działalności Krajowej Administracji Skarbowej nie zakłada wyłącznie jednostronnego przepływu korzyści w postaci informacji, przyspieszenia i usprawnienia procedur oraz działalności od podatników w kierunku organów KAS, ale ma również na celu usprawnienie kontaktów podatników z Krajową Administracją Skarbową oraz ułatwienie załatwiania spraw podatkowych i celno-skarbowych. Szczególne rozwiązania w tym zakresie przyniosła ustawa z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową⁸. Artykułem 15 ww. ustawy znowelizowano ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, zmieniając treść m.in. art. 35 u.k.a.s., zgodnie z którym obecnie organy KAS wykonują swoje zadania w szczególności przy wykorzystaniu Centralnego Rejestru Danych Podatkowych (CRDP), Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC) czy e-Urzędu Skarbowego (dawny portal podatkowy). Warto odnotować, że przepis ten zawiera katalog otwarty teleinformatycznych narzędzi służących organom KAS do wykonywania swoich zadań. Zwrócić należy także uwagę na to, że w przypadku części z tych narzędzi ich podstawowym celem nie jest działalność określona w art. 47c u.k.a.s., ale wykorzystywanie do prowadzenia działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk pozostających we właściwości KAS oraz dokonywanie analizy ryzyka może być przy ich pomocy realizowane. Zgodnie z art. 35a u.k.a.s. Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych służy załatwianiu spraw przez organy KAS oraz składaniu i doręczaniu pism pomiędzy organami KAS a użytkownikami PUESC

⁷ J. Sarnowski, P. Selera, *Narzędzia informatyczne wykorzystywane w administracji skarbowej i ich wpływ na skuteczność systemu podatkowego w Polsce w latach 2015-2019*, „Studia BAS” 2020, nr 4(64), s. 30-31.

⁸ Dz.U. poz. 1301 ze zm.

z zakresu prawa celnego, podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, podatku od towarów i usług w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych, podatku od wydobycia niektórych kopalin, opłaty paliwowej, opłaty emisyjnej, gier hazardowych.

Z kolei w myśl art. 37b u.k.a.s. e-Urząd Skarbowy służy załatwianiu spraw przez organy KAS oraz składaniu i doręczaniu pism pomiędzy organami KAS a użytkownikami e-US z zakresu wydawania wiążących informacji stawkowych, interpretacji ogólnych i interpretacji indywidualnych (tutaj również z zakresu zarezerwowanego dla PUESC), innego niż zarezerwowany dla PUESC.

Oprócz powyższych systemów teleinformatycznych, uregulowanych w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej, od prawie dekady administracja podatkowa korzysta z możliwości zbierania danych przez systemy teleinformatyczne, których zasady działania zostały uregulowane w innych ustawach podatkowych, takich jak ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹ czy ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁰. Pierwszym z nich był Jednolity Plik Kontrolny (JPK), którego podstawy działania regulują art. 193a o.p. i art. 99 u.p.t.u. Zgodnie z art. 193a § 1 o.p. JPK składa się ze struktur logicznych postaci elektronicznej ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych, przekazywany w całości lub części tych ksiąg oraz dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych, w postaci elektronicznej odpowiadającej określonej strukturze logicznej, wraz ze wskazaniem rodzaju ksiąg podatkowych oraz okresu, którego dotyczy. Artykuł 99 ust. 11b u.p.t.u. przesądza, że deklaracje podatkowe VAT składa się wyłącznie za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Z kolei zgodnie z art. 99 ust. 11c u.p.t.u. są one składane zgodnie ze wzorem dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹¹, który obejmuje deklarację i ewidencję, o której mowa w art. 109 ust. 3 u.p.t.u., czyli ewidencję faktur sprzedaży, przy czym JPK przesyłany jest w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 193a § 3 Ordynacji podatkowej i zgodnie z wymaganiami określonymi w tych przepisach. Kolejnym narzędziem teleinformatycznym jest System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR), który uregulowano w art. 119zha o.p., a do systemu prawnego został wprowadzony ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych¹². Jest on instrumentem gromadzenia i przetwarzania danych z rachunków bankowych

⁹ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 111, dalej o.p.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 361 ze zm., dalej u.p.t.u.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1557.

¹² Dz.U. poz. 2491.

w czasie rzeczywistym w celu wytypowania podmiotów kwalifikowanych, które mogą wykorzystywać działalność banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do wyłudzeń skarbowych lub czynności mających z tym związek. Ponadto służy on także Krajowej Administracji Skarbowej do podejmowania i wykonywania innych ważkich działań, m.in. dotyczących analizy ryzyka poprzedzającej wszczęcie kontroli, np. informacje o wskaźniku ryzyka ustalonym przez Krajową Izbę Rozliczeniową, w porównywaniu danych o przepływach finansowych z innymi danymi znajdującymi się w posiadaniu Krajowej Administracji Skarbowej, np. JPK-VAT, dzięki czemu możliwe jest m.in. efektywne zapobieganie dokonaniu nienależnego zwrotu VAT, czy w identyfikacji i przerywaniu łańcuchów firm dokonujących między sobą fikcyjnego obrotu, co skutecznie przeciwdziała powstawaniu przestępstw karuzelowych¹³. Za pomocą STIR odbierane i przekazywane są dane w celu ustalenia wskaźnika ryzyka, a także przekazywane są dane i informacje o wskaźniku ryzyka do Centralnego Rejestru Danych Podatkowych oraz do systemów teleinformatycznych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. System STIR pośredniczy też w przekazywaniu danych, informacji i żądań pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a bankami oraz spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi.

Beata Rogowska-Rajda¹⁴ wskazuje, że oprócz powyższych systemów organy KAS obsługują także systemy teleinformatyczne, przy pomocy których są realizowane zadania Krajowej Administracji Skarbowej, a które są uregulowane w innych aktach prawnych. Jako przykład podać można system e-TOLL – umożliwiający pobór opłaty za przejazd po płatnych odcinkach dróg publicznych czy KSeF – umożliwiający wystawianie i udostępnianie faktur ustrukturyzowanych. W przeciwieństwie do PUESC i e-US są to jednak systemy przeznaczone do załatwiania określonego rodzaju spraw, stąd regulacje odnoszące się do tych systemów zostały umieszczone odpowiednio w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵ i w ustawie o podatku od towarów i usług.

Wspomnieć także należy, że system PUESC jest również wykorzystywany jako narzędzie dostępu do Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT), który z kolei służy do obserwacji w czasie rzeczywistym transportu na terenie i przez teren Polski paliw i innych towarów wrażliwych, takich jak np. paliwa skażone, susz tytoniowy, oleje roślinne czy trudnodostępne leki¹⁶. System SENT jest

¹³ J. Sarnowski, P. Selera, *op. cit.*, s. 40.

¹⁴ B. Rogowska-Rajda, *Elektronizacja wiążących informacji – pierwszy krok w kierunku pełnej elektronizacji procedur podatkowych w działalności gospodarczej*, „Przegląd Podatkowy” 2024, nr 2, s. 21. Tam też szerzej o zasadach działania tych systemów.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.

¹⁶ J. Sarnowski, P. Selera, *op. cit.*, s. 42.

dostępny dla podmiotów zobowiązanych do korzystania z niego w postaci aplikacji skorelowanych z lokalizatorem.

2. Przetwarzanie danych, podejmowanie decyzji i profilowanie w zautomatyzowanym procesie działalności KAS

Jak wynika z powyższego, dostęp Krajowej Administracji Skarbowej do narzędzi informatycznych w postaci systemów teleinformatycznych służących do zautomatyzowanego przetwarzania danych lub zautomatyzowanego podejmowania decyzji, w tym profilowania, jest bardzo szeroki i pozwala na pozyskiwanie wielu bardzo różnorodnych danych, w tym także informacji o działaniach podatników, niekonięcznie bezpośrednio związanych z zakresem systemu norm prawa podatkowego czy celno-skarbowego. W związku z tym powstaje pytanie, w jakim rzeczywiście zakresie organy KAS mogą korzystać z tych narzędzi oraz jakie prawa ustawodawca zagwarantował podatnikom w celu ograniczenia ewentualnych nadużyć ze strony organów podatkowych i celno-skarbowych w zakresie swoich uprawnień. Tym bardziej że język, którym posłużył się ustawodawca w art. 47c u.k.a.s., nie jest ani zbyt jasny, ani zbyt precyzyjny.

Pewne wątpliwości może budzić zakres znaczeniowy pojęcia zautomatyzowanego podejmowania decyzji. Przyjąć jednak należy, że termin „podejmowanie decyzji”, którym posłużył się ustawodawca w art. 47c u.k.a.s., nie jest tożsame z „wydawaniem decyzji”, czyli „orzekaniem w sprawie w drodze decyzji”, o którym mowa w art. 207 § 1 o.p. W Ordynacji podatkowej słowo „decyzja” odnosi się do administracyjnego aktu stosowania prawa, którym organ podatkowy zgodnie z art. 207 § 2 o.p. rozstrzyga sprawę co do jej istoty albo w inny sposób kończy postępowanie w danej instancji. Natomiast w znaczeniu użytym w art. 47c u.k.a.s. „podejmowanie decyzji” odnosi się do procesu dokonania wyboru w zakresie odpowiedniego sklasyfikowania podmiotu przez systemy informatyczne Krajowej Administracji Skarbowej, w stosunku do którego prowadzona jest działalność analityczna, prognostyczna lub badawcza Krajowej Administracji Skarbowej. Zautomatyzowane podejmowanie decyzji w rozumieniu art. 47c u.k.a.s. będzie polegało zatem na uzyskaniu na podstawie zastosowanych określonych algorytmów, posiadanych danych, wyniku nakazującego (bądź co najmniej sugerującego) określone zachowanie organów KAS w stosunku do analizowanego i badanego podmiotu, np. konieczności wszczęcia i prowadzenia postępowania podatkowego czy kontroli celno-skarbowej. Nie będzie to zatem rozstrzygnięcie sprawy podatkowej w rozumieniu Ordynacji podatkowej, nawet w przypadku decyzji ustalających wymiar podatku na podstawie art. 21 § 1 pkt 2 o.p., które wydawane są przez samorządowe organy podatkowe pierwszej instancji w postępowaniu uproszczonym, na podstawie

danych zebranych w systemie teleinformatycznym, w dodatku bardzo często na szablonowym i skrótowym wzorze decyzji.

Znacznie bardziej rozpoznawalny na gruncie zarówno przepisów prawa, jak i doktryny jest termin „przetwarzanie danych”. Proces przetwarzania danych jest pojęciem wywodzącym się z matematyki i informatyki i obejmuje procesy modyfikowania i przekształcania danych wejściowych w zakresie ich treści i postaci, przy użyciu sposobu ręcznego bądź zautomatyzowanego (przy zastosowaniu narzędzi informatycznych). Na gruncie nauk prawnych bogaty w tym zakresie jest dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych odnoszący się do informacji prostej i informacji przetworzonej, zbudowany na gruncie spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej. Przykładowo w jednym z wyroków wskazano, że informacja przetworzona jest jakościowo nową informacją w stosunku do informacji prostej, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, pomimo iż ma swoje podstawy w istniejących źródłach (dokumentach czy informacjach). Jak wskazał sąd, składa się na nią pewna suma informacji publicznych prostych, natomiast nowe zestawienie informacji nie stanowi informacji przetworzonej tylko wtedy, gdy jego wytworzenie nie wymusza analizowania posiadanego zasobu dokumentów i wyboru tylko niektórych dokumentów z tego zasobu według określonych kryteriów. Czyli *a contrario*, przetwarzanie danych w znaczeniu procesu myślowego i czynności faktycznych będzie zachodziło w sytuacji, gdy wytworzenie informacji będzie wymagało dokonania analizy i uszeregowania zasobu danych przy wykorzystaniu wytyczonych kryteriów.

Wydaje się jednak, że przetwarzanie danych, o których mowa w art. 47c u.k.a.s., ma szerszy zakres znaczeniowy. W tym przypadku należy posłużyć się definicją „przetwarzania” zawartą w art. 4 pkt 1 RODO, skonstruowaną w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. W przepisie tym wskazano, że „przetwarzanie” oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie. Pomijając wynikające ze specyfiki rozporządzenia RODO ograniczenia definicyjne odnoszące się do danych osobowych, można przyjąć, że „przetwarzanie danych” jest działaniem analitycznym, możliwym do wykonania przy użyciu algorytmów, w sposób zautomatyzowany bądź nie, i obejmuje czynności takie jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie,

ograniczanie, usuwanie lub niszczenie. Przy czym w art. 47c u.k.a.s. położono nacisk na upoważnienie Krajowej Administracji Skarbowej do zautomatyzowanego przetwarzania danych.

Ponieważ ustawodawca nie ograniczył w treści przepisu możliwości przetwarzania danych wyłącznie do jednej z kategorii osób znanych w polskim prawie, tj. osób prawnych, należy uznać, że przepis ten w warstwie podmiotowej dotyczy również osób fizycznych, wprowadzając zezwolenie na przetwarzanie danych obejmujących dane osobowe. Jak już wspomniano, przepis art. 47c u.k.a.s. wyłącza wynikający z art. 22 RODO zakaz zautomatyzowanego przetwarzania danych i podejmowania na tej podstawie decyzji. Zatem zautomatyzowane przetwarzanie danych może dotyczyć danych osobowych ujawniających m.in. pochodzenie rasowe lub etniczne oraz dane biometryczne w celach, o których mowa w art. 9 ust. 2 lit. g RODO¹⁷, co może pozwalać na zautomatyzowane typowanie podmiotów do kontroli celno-skarbowej ze względu na kraj pochodzenia osób będących stronami umów, np. na podstawie danych uzyskanych z SENT.

Zgodnie z treścią art. 47c u.k.a.s. ustawodawca przyjął, że efektem automatycznego przetwarzania danych oraz automatycznego podejmowania decyzji powinno być m.in. profilowanie, w tym takie, które wywołuje skutki prawne wobec osoby profilowanej lub wobec osoby, której dane podlegają zautomatyzowanemu przetwarzaniu. Profilowanie zatem powinno być jednym z celów i efektów zautomatyzowanej działalności KAS. Profilowanie można zdefiniować jako ocenianie wybranych celów (podmiotów) na podstawie zebranych, niepowiązanych ze sobą informacji, uzyskanych z różnych źródeł i jest ono pojęciem węższym od automatycznego przetwarzania danych.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 4 rozporządzenia RODO profilowanie oznacza dowolną formę zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych, które polega na wykorzystaniu danych osobowych do oceny niektórych czynników osobowych osoby fizycznej, w szczególności do analizy lub prognozy aspektów dotyczących efektów pracy tej osoby fizycznej, jej sytuacji ekonomicznej, zdrowia, osobistych preferencji, zainteresowań, wiarygodności, zachowania, lokalizacji lub przemieszczania się, co znajduje swoje potwierdzenie w motywie 71 rozporządzenia RODO. Jak wskazuje Małgorzata Ciechomska¹⁸, podstawą do stworzenia tej definicji była definicja profilowania zawarta w pkt 1e Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony osób w związku z automatycznym

¹⁷ R. Bucholski, [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, Warszawa 2024, art. 47(c), s. 316.

¹⁸ M. Ciechomska, *Prawne aspekty profilowania oraz podejmowania zautomatyzowanych decyzji w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych osobowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 5, s. 37-38.

przetwarzaniem danych osobowych podczas tworzenia profili, która stanowiła, że profilowanie to „automatyczna technika zestawiania informacji o danej osobie w celu podejmowania dotyczących jej decyzji bądź analizy lub przewidywania jej preferencji, zachowań i postaw”. Rekomendacja Rady Europy zawiera również w pkt 1d definicję profilu, którym jest „zestaw danych charakteryzujący kategorię osób, który ma zostać zastosowany w odniesieniu do danej osoby”. Jak dalej wskazuje autorka¹⁹, administratorzy danych, profilując, podejmują dwie grupy czynności. W ramach pierwszej zbierane są dane, które pochodzą z różnych źródeł, ale dotyczą tej samej zidentyfikowanej osoby (tzw. profile indywidualne). Zbieranie danych odbywa się przy zastosowaniu technik *data mining*, które są wykorzystywane do zbierania danych nie tylko bezpośrednio od profilowanej osoby, lecz także od administratorów e-usług czy serwisów społecznościowych. Druga grupa również dotyczy osoby, do której są przypisywane jednak cechy dodatkowe, opierając się na tzw. profilach grupowych, w ramach których zbierane są dane wielu osób umożliwiające statystyczne wnioskowanie o występowaniu cechy, której u danej osoby KAS nie zna, ale może zakładać z wysokim prawdopodobieństwem ich występowanie na podstawie przynależności tej osoby do grupy. Reasumując, profilowanie polega na zestawieniu danych z profilu indywidualnego z danymi zebranymi w profilu grupowym.

Rozporządzenie RODO jako akt normatywny dotyczący osób fizycznych definiuje wszelkie instytucje prawne wyłącznie w odniesieniu do tychże. Jednakże powyższe definicje i rozważania, z pewnymi zastrzeżeniami wynikającymi z oczywistych różnic, można przenieść na osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a które mogą stać się przedmiotem działalności KAS, o którym mowa w art. 47c u.k.a.s.

3. Działalność analityczna, prognostyczna i badawcza KAS i analiza ryzyka

Podkreślić należy, że w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej nie zdefiniowano wprost pojęcia działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości KAS, wskazując jednak w art. 2 ust. 1 pkt 10 u.k.a.s., że wraz z analizą ryzyka jest to jedno z podstawowych zadań KAS. W kolejnych przepisach ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej ustawodawca precyzuje, że prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analizy ryzyka mieści się w katalogu kompetencji Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (art. 14 ust. 1

¹⁹ M. Ciechomska, *op. cit.* i literatura tam przywołana, s. 38.

pkt 20 u.k.a.s.), dyrektora izby administracji skarbowej (art. 25 ust. 1 pkt 10 u.k.a.s.) oraz naczelnika urzędu celno-skarbowego (art. 33 ust. 1 pkt 14 u.k.a.s.), przy czym dla dwóch ostatnich zastrzega, że podejmowanie działań w powyższym zakresie obejmuje jedynie zjawiska występujące w obszarze ich właściwości. Zakres użytego przez ustawodawcę pojęcia właściwości należy definiować nie tylko przez przyzmat przepisów ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej określających zakres zadań KAS i jej poszczególnych organów poprzez wskazanie ich katalogów, ale także przepisów Ordynacji podatkowej i wydanych na ich podstawie rozporządzeń regulujących zakres właściwości miejscowej organów w sprawach podatkowych. Przy czym w odniesieniu do określenia zakresu właściwości miejscowej kontroli celno-skarbowej zastosowanie ma art. 61 u.k.a.s., zgodnie z którym naczelnik urzędu celno-skarbowego może wykonywać kontrolę celno-skarbową na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Szczególne uprawnienie zostało przyznane w art. 12a u.k.a.s. Ministrowi Finansów w formie prawa do prowadzenia działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej w zakresie zjawisk występujących w obszarze podatków stanowiących dochód budżetu państwa i cel. Jednak w art. 12a u.k.a.s. pominięto określoną w treści art. 2 ust. 1 pkt 10 u.k.a.s. możliwość prowadzenia przez Ministra Finansów w ramach działalności analitycznej tzw. analizy ryzyka. Jak wskazuje Krzysztof Teszner²⁰, takie rozwiązanie należy uznać za trafne, gdyż uprawnienie to zostało przyznane innym organom KAS w obszarach ich działalności, w szczególności Szefowi KAS, dyrektorom izb administracji skarbowej oraz naczelnikom urzędów celno-skarbowych.

Marcin Łoboda i Dariusz Strzelec wskazują²¹, że prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analizy ryzyka (art. 2 ust. 1 pkt 10 u.k.a.s.) jest istotne przede wszystkim przy wszczęciu kontroli celno-skarbowej. Zgodnie z art. 58 ust. 1 u.k.a.s. kontrola taka powinna uwzględniać ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oraz ustalenie i ocenę środków niezbędnych do jego ograniczania. Ponieważ ustawodawca definiuje w art. 58 ust. 2 u.k.a.s. ryzyko jako prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia naruszenia przepisów prawa, oznacza to, że selekcja podmiotów do kontroli celno-skarbowej powinna być dokonywana na podstawie tej właśnie przesłanki, ponieważ jej celem jest zapobieganie powstawaniu lub minimalizowanie ryzyka związanego z niewypełnianiem obowiązków podatkowych i celnych. Ustawodawca nie zastrzega jednej formy czy sposobu działania organów KAS przy dokonywaniu

²⁰ K. Teszner, [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, Warszawa 2024, art. 12(a), s. 160.

²¹ M. Łoboda, D. Strzelec, *Zadania w zakresie zwalczania przestępczości*, [w:] M. Łoboda, D. Strzelec, *Kontrola przestrzegania przepisów prawa podatkowego*, Warszawa 2017, s. 39.

analizy ryzyka. W związku z tym uznać należy, że nie ograniczył w żaden szczególny sposób zakresu czynności podejmowanych przez nie w tym procesie.

Charakter działań analitycznych, które prowadzone są przez organy KAS, jest wyraźnie odmienny od czynności i działań podejmowanych przez te same organy w ramach prowadzonych postępowań czy kontroli. Zgodzić się należy z Pawłem Majką²², który wskazuje, że niezależnie od szerokiego czy wąskiego zakresu ujęcia postępowania podatkowego trzeba stwierdzić, iż działania organów KAS o charakterze analitycznym nie mieszczą się w kategorii czynności procesowych, co oznacza, że nie są elementem podatkowych procedur jurysdykcyjnych ani podatkowych procedur kontrolnych (czynności sprawdzających, kontroli podatkowej), ale także kontroli celno-skarbowej.

Działalność analityczną, prognostyczną i badawczą dotyczącą zjawisk pozostających we właściwości Krajowej Administracji Skarbowej prowadzi Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów, a także wyspecjalizowane komórki w poszczególnych izbach administracji skarbowej. Działalność prognostyczna i badawcza jest prowadzona na podstawie działania w zakresie analizy danych zebranych w ramach ich automatycznego przetwarzania. Polega ona przede wszystkim na prognozowaniu i badaniu możliwości wystąpienia zagrożeń ekonomicznych, prawnych i społecznych w obszarach zadań wykonywanych przez organy KAS. Ponadto w zakresie swoich obowiązków pracownicy KAS w ramach takiej działalności identyfikują obszary zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wypełniania obowiązków podatkowych i celnych oraz analizują stan zagrożenia oszustwami podatkowymi i celnymi, prowadząc w tym celu m.in. tzw. rejestr ryzyka i wymieniając się informacjami w tym zakresie, czyli dokonują analizy ryzyka tzw. zewnętrznego.

Jak wskazuje Andrzej Melezini²³, analizę ryzyka należy zaliczyć do czynności przedkontrolnych. Jego zdaniem dokumenty wytworzone w jej trakcie nie będą stanowiły części akt sprawy kontroli celno-skarbowej, o których mowa w art. 86 u.k.a.s., co oznacza, że wszelkie dokumenty zgromadzone w toku czynności analitycznych nie będą dostępne dla kontrolowanego. Tym samym kontrolowany nie dowie się z akt sprawy, czy prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości ocenione na etapie przedkontrolnym pokryje się z efektami przeprowadzonej kontroli. Zdaniem A. Meleziniego dokumenty te ze względu na fakt, iż dotyczą indywidualnego podatnika, nie będą mogły także zostać ujawnione innym osobom

²² P. Majka, *Dokumenty zgromadzone w toku działalności analitycznej Krajowej Administracji Skarbowej jako dowód w postępowaniu podatkowym*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2018, s. 7-8 i przywołana tam literatura.

²³ A. Melezini, [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. K. Teszner, Warszawa 2024, art. 58, s. 377.

z uwagi na tajemnicę skarbową. O ile należy zgodzić się z poglądem dotyczącym zakazu ujawniania informacji zebranych w drodze analizy ryzyka osobom trzecim, o tyle pewne wątpliwości budzić może pogląd o niewłączaniu akt wytworzonych w procesie analizy ryzyka naruszenia przepisów prawa do akt sprawy. Przy czym nie chodzi tutaj o zdradzanie źródeł informacji, sposobu i metodologii dokonywania takiej analizy, ale o wynik analizy dokonanej na ich podstawie, w tym profilowania, a następnie o skonfrontowanie tego wyniku z ustaleniami kontroli celno-skarbowej, podatkowej czy postępowania podatkowego.

4. Ochrona danych i praw podmiotów poddanych działalności KAS, o której mowa w art. 47c u.k.a.s.

W przypadku ochrony danych podmiotów poddanych działalności KAS, o której mowa w art. 47c u.k.a.s., podstawowe gwarancje o charakterze prawnym ustanawia art. 47e u.k.a.s. Przepis ten określa minimalny katalog zabezpieczeń mających zapobiegać ewentualnym nadużyciom lub niezgodnemu z prawem dostępowi, lub przekazywaniu danych osobowych. Środki techniczne i organizacyjne, jakie powinny zostać zastosowane w celu zabezpieczenia danych osobowych, zostały określone w katalogu otwartym. Środki wskazane w tym przepisie stanowią uzupełnienie przepisów odrębnych, które nie przewidują takich regulacji²⁴. Regulacje te odnoszą się do obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez osoby upoważnione do pracy z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych oraz do obowiązku wprowadzenia i zastosowania rozwiązań i narzędzi technicznych i informatycznych mających na celu zabezpieczenie przetwarzanych danych i uniemożliwienie ich pozyskania przez podmioty trzecie.

Jednakże z punktu widzenia ochrony praw podatnika oraz podmiotów poddanych kontroli podatkowej, celno-skarbowej czy czynnościom sprawdzającym, równie ważne jest zabezpieczenie danych pozyskanych w ramach działalności KAS określonej w art. 47c u.k.a.s. przez organy KAS w postępowaniach jurysdykcyjnych, a także zagwarantowanie prawidłowego ich wykorzystania.

Zabezpieczenie danych przed dostępem podmiotów nieuprawnionych gwarantowane jest m.in. poprzez objęcie ich tajemnicą skarbową. Aby dane zgromadzone w toku prowadzonej przez KAS działalności mogły zostać objęte tajemnicą skarbową, muszą mieścić się w katalogu określającym zakres przedmiotowy tajemnicy skarbowej w art. 293 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Zgodnie z § 1 tego artykułu indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów objęte są tajemnicą

²⁴ R. Bucholski, *op. cit.*, art. 47(e), s. 319.

skarbową. Powyższe brzmienie przepisu, przy zastosowaniu wykładni językowej, nie pozwala na wyrażenie poglądu, że dane zawarte w dokumentach, które nie są składane przez wymienione w nim podmioty, objęte są tajemnicą skarbową. Jednakże taka wykładnia prowadziłaby do nieuzasadnionego pomijania danych o podmiotach kontrolowanych i podatnikach pozyskiwanych przez Krajową Administrację Skarbową w ramach jej działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej, która jest zadaniem określonym ustawowo, ale niemieszczącym się w zakresie prowadzonych postępowań podatkowych, kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej czy czynnościach sprawdzających, przy zastosowaniu instytucji tajemnicy skarbowej. W związku z tym zasadne jest uwzględnienie przy rekonstrukcji normy prawnej z art. 293 § 1 o.p. przepisu art. 181 o.p., zgodnie z którym dowodami w postępowaniu podatkowym mogą być m.in. informacje podatkowe oraz inne dokumenty zgromadzone w toku działalności analitycznej Krajowej Administracji Skarbowej. Jak wskazuje Piotr Pietrasz²⁵, ten rodzaj dowodu ujęto w art. 181 o.p. dopiero od 25 grudnia 2017 r. Do tego momentu w orzecnictwie sądowym wyrażano pogląd, że czynności podejmowane w ramach działań analitycznych mają w odróżnieniu od czynności podejmowanych w postępowaniu kontrolnym charakter techniczny²⁶.

W uzasadnieniu ustawy nowelizującej²⁷ wskazano, że w celu wyeliminowania mogących powstać wątpliwości i negowania przez podatników wykorzystywania przez organy skarbowe dokumentów zgromadzonych w ramach czynności analitycznych, w projekcie ustawy zaproponowano zmianę brzmienia art. 181 o.p. przez wskazanie w istniejącym otwartym katalogu jako dowodu w postępowaniu podatkowym również dokumentów zgromadzonych w toku działalności analitycznej Krajowej Administracji Skarbowej. Zdaniem projektodawcy wprowadzona zmiana nie spowodowała wpływu na toczące się postępowania, gdyż zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W związku z powyższym należy zauważyć, co czyni także orzecznictwo sądów administracyjnych, że ustawodawca odstąpił od zasady bezpośredniości przeprowadzania dowodów na korzyść zasady prawdy obiektywnej²⁸.

Bez wątpienia, skoro działalność analityczna, prognostyczna i badawcza dotyczącą zjawisk pozostających we właściwości KAS oraz dokonywanie analizy ryzyka, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 10 i 12a u.k.a.s., jest działalnością uregulowaną prawem i dopuszczalne jest prowadzenie tej działalności w formie

²⁵ P. Pietrasz, [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120–344. Komentarz aktualizowany*, red. L. Eteł, LEX/el. 2024, art. 181.

²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 26.08.2015 r., I SA/Kr 1106/15, CBOSA.

²⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa, druk sejmowy nr 1836, Sejm VIII kadencji.

²⁸ Wyrok NSA z 10.11.2023 r., I FSK 1075/20, CBOSA.

zautomatyzowanego przetwarzania danych lub zautomatyzowanego podejmowania decyzji w tym profilowania wywołującego skutki prawne wobec osoby profilowanej lub której dane podlegają zautomatyzowanemu przetwarzaniu, to należy uznać, że powstałe w wyniku tych procesów dokumenty wytworzone przez systemy teleinformatyczne w postaci elektronicznej, lecz mogące również uzyskać postać papierową, odpowiadają definicji dowodu zawartej w art. 180 § 1 o.p. i bez wątpienia mogą stanowić środek dowodowy, wymieniony w art. 181 o.p. W związku z tym podlegają one ochronie tajemnicy skarbowej. Za taką tezę przemawia również wykładnia celowościowa, gdyż trudno zakładać w świetle art. 47c i 47e u.k.a.s., że ustawodawca nie chciał ich taką ochroną objąć w sytuacji, gdy stanowią one podstawę do wszczęcia postępowania czy kontroli.

Są to jednak dowody gromadzone przez organy KAS bez udziału strony jednego z postępowań jurysdykcyjnych. W związku z tym istotne jest, aby w przypadku ich wykorzystania jako jednego ze środków dowodowych w sprawie podatkowej, zapewnić stronie możliwość czynnego udziału w postępowaniu. Jak wskazują sądy administracyjne, w przypadku dowodów uzyskanych bez udziału strony przez włączenie do materiału dowodowego sprawy protokołów przesłuchań z innych postępowań zasada czynnego udziału realizowana jest poprzez zaznajomienie strony z tymi dokumentami i umożliwienie wypowiedzenia się w ich zakresie, a także przedstawiania przeciwdowodów²⁹. Pogląd ten można przenieść także na zagadnienie dotyczące pozyskania informacji w wyniku działalności Krajowej Administracji Skarbowej, o której mowa w art. 47c u.k.a.s. Jeżeli dane uzyskane w wyniku prowadzenia w sposób zautomatyzowany działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej, a także dane uzyskane podczas dokonywania analizy ryzyka czy w wyniku profilowania stanowią podstawę do wszczęcia jednego z postępowań jurysdykcyjnych, strona takiego postępowania powinna mieć prawo do zapoznania się z uzyskanymi w taki sposób informacjami i zajęcia w tym zakresie stanowiska. Potwierdza to przepis art. 58 ust. 1 u.k.a.s., zgodnie z którym kontrole celno-skarbowe, inne niż kontrole losowe lub wynikające z przepisów prawa, powinny uwzględniać ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oraz ustalenie i ocenę środków niezbędnych do jego ograniczania. Z kolei o obowiązku stosowania w przypadku kontroli celno-skarbowej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, tj. art. 123 § 1 o.p., stanowi art. 94 ust. 1 pkt 2 u.k.a.s., zgodnie z którym przepisy działu IV rozdziału 1 Ordynacji podatkowej stosuje się odpowiednio. Możliwość zapoznania się stron postępowań jurysdykcyjnych wynika również z zasady prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, określonej w art. 121 § 1 o.p.

²⁹ Wyrok NSA z 19.05.2022 r., II FSK 2401/19, CBOSA.

Podsumowanie

Zagadnienie ochrony praw podatników i innych podmiotów objętych działalnością KAS, o której stanowi art. 47c u.k.a.s., jest zagadnieniem dość złożonym. Przedmiotowe opracowanie dotyka tylko pewnej jego części. Dynamika rozwoju narzędzi teleinformatycznych i obejmowanie nimi coraz większego zakresu różnych sfer funkcjonowania podatników skutkować będzie bez wątpienia zwiększoną ingerencją administracji podatkowo-skarbowej w ich funkcjonowanie. Należy zwrócić uwagę, że dotychczasowe, konwencjonalne postrzeganie dowodów w podatkowych postępowaniach jurysdykcyjnych, objęcia ich tajemnicą skarbową, a w dalszej kolejności obowiązku realizacji przez organy KAS podatkowych zasad procesowych, stanowiących gwarancję procesu uczciwego i prowadzonego w sposób budzący do nich zaufanie, może nie nadążać za rozwojem technologii i nie zawsze korzystną dla podatnika interpretacją przepisów. Przepisy określające zasady bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w zakresie tajemnicy zawodowej i zabezpieczeń informatycznych są ważne, jednak nie odnoszą się do zabezpieczenia realizacji praw podatników w postępowaniu podatkowym, czynnościach sprawdzających, kontroli podatkowej czy celno-skarbowej. W związku z niedostatkami w zakresie regulacji, które wprost gwarantowałyby podatnikom możliwość uzyskania dostępu do danych pozyskanych lub wytworzonych w ramach zautomatyzowanej działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk pozostających we właściwości KAS oraz dokonywanej analizy ryzyka, a także w wyniku profilowania, które stanowiły podstawę do podjęcia określonych czynności wobec podmiotu objętego taką działalnością, do czasu ich wyeliminowania należy oczekiwać, że w przypadku ewentualnych naruszeń prawa przez organy KAS na straży praw podatników będą stać sądy administracyjne. Warto również zwrócić uwagę, że w przypadku wątpliwości organu co do tego, czy dokumenty wytworzone w wyniku działalności KAS, o której mowa w art. 47c u.k.a.s., powinny być udostępnione podatnikowi, zastosowanie powinna znaleźć ogólna zasada prawa podatkowego *in dubio pro tributario* wyrażona w art. 2a o.p., zgodnie z którym niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika.

Literatura

- Bucholski R., [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, Warszawa 2024, art. 47(c).
- Bucholski R., [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, Warszawa 2024, art. 47(e).
- Ciechomska M., *Prawne aspekty profilowania oraz podejmowania zautomatyzowanych decyzji w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych osobowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 5.

- Łoboda M., Strzelec D., *Zadania w zakresie zwalczania przestępczości*, [w:] M. Łoboda, D. Strzelec, *Kontrola przestrzegania przepisów prawa podatkowego*, Warszawa 2017.
- Majka P., *Dokumenty zgromadzone w toku działalności analitycznej Krajowej Administracji Skarbowej jako dowód w postępowaniu podatkowym*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2018.
- Melezini A., [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. K. Teszner, Warszawa 2024, art. 58.
- Pietrasz P., [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120–344. Komentarz aktualizowany*, red. Ł. Etel, LEX/el. 2024, art. 181.
- Rogowska-Rajda B., *Elektronizacja wiążących informacji – pierwszy krok w kierunku pełnej elektronizacji procedur podatkowych w działalności gospodarczej*, „Przegląd Podatkowy” 2024, nr 2.
- Sarnowski J., Selera P., *Narzędzia informatyczne wykorzystywane w administracji skarbowej i ich wpływ na szczelność systemu podatkowego w Polsce w latach 2015–2019*, „Studia BAS” 2020, nr 4(64).
- Teszner K., [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, Warszawa 2024, art. 12(a).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa, druk sejmowy nr 1836, Sejm VIII kadencji.
- <https://www.pit.pl/aktualnosci/3-tys-zl-kary-za-polozenie-paragonu-na-ladzie-przepisy-milcza-urzedz-skarbowe-wreczaja-mandaty-1008811>
- <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/automatyzacja;3872577.html>
- <https://www.ovhcloud.com/pl/learn/what-is-automation/>

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 29.08.2019 r., sygn. akt I FSK 734/17.
- Wyrok NSA z 19.05.2022 r., II FSK 2401/19.
- Wyrok NSA z 10.11.2023 r., I FSK 1075/20.
- Wyrok WSA w Krakowie z 26.08.2015 r., I SA/Kr 1106/15.

Małgorzata Gajda-Durlik

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

ORCID 0000-0002-3432-7832

malgorzata.gajda-durlik@wspia.eu

Dowód z dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, postępowanie dowodowe, dokument elektroniczny, pismo utrwalone w postaci elektronicznej, materiał elektroniczny

Streszczenie. W artykule poruszono podstawowe zagadnienia związane z wykorzystywaniem nowoczesnych rozwiązań informatyczno-komunikacyjnych w administracyjnym postępowaniu dowodowym. Jako szczególnie istotną potraktowano ocenę funkcjonalności dokumentu elektronicznego, o którym stanowi art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w administracyjnym postępowaniu dowodowym, w kontekście zmian w k.p.a. wynikających z ustawy o doręczeniach elektronicznych. W związku z rezygnacją – w wyniku nowelizacji – z operowania m.in. terminami takimi jak: „dokument elektroniczny”, „forma dokumentu elektronicznego” w rozumieniu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ocena charakteru prawnego dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym staje się jeszcze bardziej złożonym – niż dotychczas – zagadnieniem prawnym. Zasadnicze znaczenie ma zatem wyznaczenie zakresu znaczeniowego terminu „dokument elektroniczny” w ujęciu prawnym – w kontekście regulacji kodeksu oraz ocena jego istoty i funkcji w fazie administracyjnego postępowania dowodowego. Kluczowe dla rozważanej materii będzie w szczególności określenie relacji pomiędzy „pismem utrwalonym w postaci elektronicznej” w znaczeniu art. 14 § 1a k.p.a. a „dokumentem elektronicznym”, a także pomiędzy nim a dowodem z dokumentu w postaci elektronicznej oraz innym materiałem dowodowym utrwalonym elektronicznie w administracyjnym postępowaniu dowodowym.

Evidence from an electronic document in administrative proceedings

Keywords: administrative proceedings, electronic document, letter recorded in electronic form, evidence from an electronic document, electronic material

Summary. The article addresses issues related to the functionality of an electronic document, as provided for in Article 3(2) in connection with Article 3(1) of the Act on Informatisation of the Activities of Entities Performing Public Tasks, as evidence in general administrative proceedings, considered, among other things, in the context of changes to the Code of Administrative Procedure resulting from the Act on Electronic Delivery of Documents. In connection with the resignation of operating in the nomenclature of the Code with terms such as: ‘electronic document’, ‘form of electronic document’ within the meaning of the Act on Informatisation of the Activities of Entities Performing Public Tasks, the assessment of the essence and function of the electronic document defined in Article 3(2) in connection with Article 3(1) of the Act on Informatisation of the Activities

of Entities in administrative evidence proceedings becomes an even more complex legal issue than before. Consequently, the subject of consideration was the important issues related to the determination of the meaning scope of the notion of 'electronic document' as provided for in Article 3(2) in conjunction with Article 3(1) of the Act on Informatisation of the Activities of Entities, in legal terms in the context of the regulations of the Code of Administrative Procedure; the issue of the legal qualification of documents and other legally relevant data that can be materialised in these proceedings in an electronic form – an electronic document – and their formal and legal typification on the basis of the regulations of the Code of Administrative Procedure, taking into account the contractual criteria for the classification of means of evidence adopted in the doctrine of administrative process.

Wstęp

Nowoczesne technologie informatyczne i komunikacyjne są współcześnie jednym z podstawowych narzędzi komunikacji pomiędzy podmiotami publicznymi i niepublicznymi, w tym pomiędzy organami administracji publicznej, a stronami czy innymi podmiotami w toku postępowania. Obok komunikacji technologie te znajdują w coraz większym zakresie zastosowanie również w postępowaniach dowodowych, przede wszystkim w ramach procedur sądowych, jako skuteczne narzędzie pozyskiwania danych i informacji z dowodu z dokumentu elektronicznego, a także jako efektywny mechanizm prowadzenia postępowania dowodowego z wykorzystaniem narzędzi informatyczno-komunikacyjnych. W art. 3 pkt 35 rozporządzenia eIDAS¹ – znajdującego zastosowanie do systemów identyfikacji, które zostały notyfikowane przez państwo członkowskie, a także dostawców usług zaufania mających siedzibę w Unii – dokument elektroniczny zdefiniowano jako każdą treść przechowywaną w postaci elektronicznej, w szczególności tekst lub nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne. Jednocześnie w myśl art. 46 rozporządzenia eIDAS nie kwestionuje się skutku prawnego dokumentu elektronicznego jako dowodu w postępowaniu sądowym wyłącznie z tego powodu, że dokument ten ma postać elektroniczną. Powołana norma prawna, jako adresowana do postępowań sądowych, nie ma jednak *expressis verbis* odniesienia do ogólnego postępowania administracyjnego², co nie oznacza, że nie może stanowić punktu odniesienia dla kodeksowych standardów wykorzystania materiałów elektronicznych w postępowaniu dowodowym. Niemniej jednak analiza przepisów rozporządzenia eIDAS, którego wejście w życie wiązało się z koniecznością zmian dostosowawczych w ramach krajowych porządków prawnych, prowadzi do wniosku, że pojęcie dokumentu elektronicznego w znaczeniu nadanym art. 3 pkt 35 rozporządzenia

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.Urz. UE. L 257/73; w skrócie rozporządzenie eIDAS.

² Por. B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 104.

eIDAS ma znacznie szerszy zakres znaczeniowy niż dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³, a zatem przepisów aktu kluczowego dla sfery działania administracji publicznej⁴. Z punktu widzenia podjętej problematyki istotne znaczenie ma więc zagadnienie istoty i funkcji dokumentu elektronicznego, o którym stanowi art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p. w administracyjnym postępowaniu dowodowym, analizowane między innymi w kontekście zmian w k.p.a. wynikających z ustawy o doręczeniach elektronicznych⁵ – stanowiącej akt dostosowujący krajowy porządek prawny do rozwiązań przewidzianych w przepisach rozporządzenia eIDAS. Po zmianach wprowadzonych do k.p.a. wskazaną ustawą, w związku z rezygnacją z operowania terminami takimi jak: „dokument elektroniczny”, „forma dokumentu elektronicznego” w rozumieniu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ocena istoty i funkcji dokumentu elektronicznego w administracyjnym postępowaniu dowodowym staje się jeszcze bardziej – niż dotychczas⁶ – złożonym zagadnieniem prawnym. Rozważenia i zweryfikowania wymaga w szczególności zakres znaczeniowy pojęcia dokumentu elektronicznego, o którym stanowi art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p., w ujęciu prawnym w kontekście regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego⁷, oraz kwestia kwalifikacji prawnej dokumentów i innych prawnie relewantnych danych, które mogą być materializowane w tym postępowaniu w postaci elektronicznej – dokumentu elektronicznego oraz ich formalnoprawnej typizacji.

I. Pojęcie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym

W Kodeksie postępowania administracyjnego nie sformułowano definicji legalnej pojęcia dokumentu elektronicznego. Brak jest również takich przepisów kodeksu, na podstawie których można by, nawet przy zastosowaniu złożonych zabiegów interpretacyjnych, określić zakres znaczeniowy tego pojęcia na użytek postępowania

³ Por. ustawa z dnia 17 lutego 2005 r., Dz.U. z 2023 r., poz. 57 ze zm., w skrócie u.i.d.p.

⁴ Zob. również B. Kwiatek, *op. cit.*, s. 104 i n.

⁵ Por. ustawa z dnia 18 listopada 2020 r., Dz.U. z 2023 r., poz. 285 ze zm., w skrócie u.d.e.

⁶ Na problemy w zakresie oceny charakteru prawnego dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym, a także w zakresie przyjęcia jednoznacznych ocen co do istoty i funkcji tego dokumentu w postępowaniu administracyjnym zwraca uwagę m.in. B. Kwiatek. Por. B. Kwiatek, *op. cit.*, s. 105 i n.; zob. również G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 53 i n.; G. Szpor, [w:] G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 64 i n.

⁷ Por. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., w skrócie k.p.a.

administracyjnego. Wynika to m.in. z faktu, że po zmianach wprowadzonych do k.p.a. ustawą o doręczeniach elektronicznych⁸ ustawodawca konsekwentnie rezygnuje z operowania pojęciem dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Zmiany pojęciowe znajdują odzwierciedlenie nie tylko w art. 14 § 1a k.p.a. będącym nośnikiem zasady ogólnej pisemności postępowania (równoważności pism) oraz w przepisach odnoszących się do procesowych form realizacji zasady w toku postępowania, ale także w przepisach zawartych w tych jednostkach redakcyjnych k.p.a., które zostały poświęcone wprost lub pośrednio postępowaniu dowodowemu (np. art. 76a § 2a k.p.a., art. 220 § 3 k.p.a.).

Punktem wyjścia dla rozważanej materii prawnej będzie zatem skonfrontowanie pojęcia dokumentu elektronicznego zdefiniowanego w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z pojęciem pisma utrwalonego w postaci elektronicznej, które dla określenia formy prowadzenia i załatwiania sprawy w postępowaniu administracyjnym statuuje art. 14 § 1a k.p.a.

Zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a. „Sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej [...]”. Przepis art. 14 § 1a k.p.a., z którego wymowy normatywnej wynika zasada pisemności postępowania, statuuje w istocie obowiązek utrwalania czynności procesowych toku postępowania oraz form załatwiania sprawy za pomocą pisma przybierającego postać formy pisemnej na papierze lub formy pisemnej w postaci elektronicznej. Nowa jednostka redakcyjna przepisu art. 14 k.p.a. tj. § 1a po pierwsze determinuje wyraźne odniesienie formy pisma utrwalonego na papierze lub elektronicznie do czynności procesowych w całym toku postępowania, po drugie nadanie w nomenklaturze kodeksu jednolitej terminologii – wyrażonej pojęciem pisma – dla statuowanych w kodeksie pisemnych form podejmowania i utrwalania czynności procesowych oraz formy załatwiania spraw. Przepis art. 14 § 1a k.p.a. ucina również dyskusję, jaką w doktrynie wywołało pojawienie się w poprzednio obowiązującym art. 14 § 1 k.p.a.⁹ – obok formy pisemnej – także formy dokumentu elektronicznego¹⁰. Niemniej jednak jeszcze w warunkach obowiązywania przepisu art. 14 § 1 k.p.a. słusznie podkreślano, że przyjęcie „formy dokumentu elektronicznego”¹¹ nie stanowiło zaprzeczenia ani jakościowej zmiany samej zasady pisemności postępowania

⁸ Por. art. 61 u.d.e.

⁹ Zgodnie z art. 14 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie zmian wynikających z art. 61 u.d.e., sprawy należało załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej.

¹⁰ Na podnoszone w doktrynie kwestie zwraca uwagę B. Kwiatek, *op. cit.*, s. 153 i n.

¹¹ Por. ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 40, poz. 230.

nia. Wprowadzenie terminu „w formie dokumentu elektronicznego” było jedynie przejawem dostosowania zasady pisemności do nowych warunków technicznych, przy zachowaniu jej dotychczasowej istoty¹². W konsekwencji również zmiana wprowadzona ustawą o doręczeniach elektronicznych ma w tym względzie charakter jedynie porządkujący i uściślający; nie modyfikuje dotychczasowej wymowy normatywnej przepisów k.p.a. Postrzeganie zasady pisemności postępowania w kontekście zasady ogólnej równoważności pism oznacza, że czynności procesowe powinny być wyrażane pisemnie (tekstowo), niezależnie od postaci nośnika (tj. papierowego lub elektronicznego)¹³. Pisemność oznacza jedynie warunek wyrażania pismem, czyli tekstem składającym się m.in. z liter, cyfr i innych znaków specjalnych, utrwalonym na nośniku umożliwiającym odtworzenie treści i formy tekstu¹⁴. Innymi formami jest np. ustna, audiowizualna czy graficzna, której przekaz informacji następuje przy pomocy obrazu¹⁵. Teza ta znajduje potwierdzenie nie tylko w treści art. 14 § 1a k.p.a., ale również w przepisach stanowiących przejaw realizacji tak rozumianej zasady pisemności w toku postępowania. Ustawodawca konsekwentnie przeprowadza unifikację nomenklatury ustawowej dla określenia formy czynności procesowych, w tym w fazie postępowania dowodowego, jak i formy załatwienia sprawy, posługując się sformułowaniem „pismo” bez względu na postać jego utrwalenia (papierową lub elektroniczną). Ilekroć mowa o piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, należy przez to rozumieć w aspekcie technicznym dokument elektroniczny jako postać elektroniczną materializacji informacji tekstowej¹⁶. Odrębną kwestią pozostaje natomiast, że kodeksowy termin

¹² Por. M. Cherka, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 143; również B. Kwiatek, *op. cit.*, s. 147. G. Sibiga podkreślał na gruncie obowiązywania art. 14 § 1 k.p.a., że pojęcie formy (forma pisemna, forma dokumentu elektronicznego) odnosi się w art. 14 § 1 k.p.a. do sposobu wyrażania pismem. W związku z tym odrębnym od formy pojęciem jest postać, która jest materializacją tej formy. W konsekwencji forma dokumentu elektronicznego jest postacią elektroniczną utrwalenia informacji – podtypem formy pisemnej. Por. G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lexis-Nexis 2011; również A.G. Citko, *Rewolucja czy ewolucja? Zmiany w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Edukacja Prawnicza” 2010, nr 12, s. 3.

¹³ Por. B. Kwiatek, *op. cit.*, s. 147.

¹⁴ Por. G. Szpor, *Administracyjne problemy informatyzacji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 721.

¹⁵ Por. P. Pietrasz, I. Szczepańska, *Nowe technologie w podatkowym postępowaniu dowodowym – wybrane zagadnienia*, [w:] *Ordynacja podatkowa. Stan obecny i kierunki zmian*, red. F. Dowgier, Białystok 2015, s. 87.

¹⁶ Teza ta znajduje potwierdzenie m.in. w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.i.d.p., zgodnie z którym ilekroć w przepisach dotyczących informatyzacji zawartych w odrębnych ustawach jest mowa o: danych elektronicznych, danych w postaci elektronicznej, danych w formie elektronicznej, danych informatycznych, informacjach w postaci elektronicznej albo informacjach w formie elektronicznej – w przypadku wątpliwości interpretacyjnych należy przez to rozumieć dokument elektroniczny, o którym mowa w art. 3 pkt 2 u.i.d.p.

„pismo utrwalone w postaci elektronicznej” ma, po pierwsze, znaczenie węższe niż „dokument elektroniczny”, po drugie, byt prawny dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym jest uzależniony od spełnienia dodatkowych wymogów formalnoprawnych kodeksu.

Przepis art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p., definiując pojęcie dokumentu elektronicznego, odwołuje się do stanowiącego odrębną całość znaczeniową zbioru danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisanych na informatycznym nośniku danych, tj. materiale lub urządzeniu służącym do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej. Przyjmuje się w doktrynie, że pojęcie dokumentu elektronicznego – w myśl art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p. – obejmuje cechy i elementy o charakterze wyłącznie technicznym, które muszą występować łącznie, tj.: 1) istnienie zbioru danych stanowiących odrębną całość znaczeniową – składającą się na treść dokumentu; 2) uporządkowanie zbioru danych w określonej strukturze wewnętrznej; 3) utrwalenie treści dokumentu – zbioru danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej – na informatycznym nośniku danych, o którym mowa w art. 3 pkt 1 u.i.d.p.¹⁷ Pojęcie dokumentu elektronicznego, w jego ujęciu technicznym, wskazuje zatem, że nadaje się on do adaptacji w postępowaniu administracyjnym w stopniu prawnie relewantnym w tym postępowaniu, również jako postać materializacji pisma, ale się w nim nie wyczerpuje¹⁸.

W sposób dalej idący zakres znaczeniowy pojęcia dokumentu elektronicznego określają przepisy rozporządzenia eIDAS. W cytowanym wcześniej art. 3 pkt 35 rozporządzenia eIDAS dokument elektroniczny zdefiniowano jako każdą treść przechowywaną w postaci elektronicznej, w szczególności tekst lub nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne. Pomimo zmian dostosowawczych do prawodawstwa unijnego ustawą o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej¹⁹, a także ustawą o doręczenia elektronicznych, zarówno definicja art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p., jak i przepisy k.p.a. – w zakresie, w jakim nadają w postępowaniu dowodowym znaczenie prawne dokumentowi będącemu w sensie technicznym dokumentem elektronicznym – nie uległy modernizacji.

¹⁷ Na temat cech i elementów technicznych dokumentu elektronicznego w rozumieniu art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p. por. m.in. A. Hareża, *Postępowanie administracyjne prowadzone za pomocą środków komunikacji elektronicznej (Część I). Dokument elektroniczny (uwagi wprowadzające)*, „Casus” 2009, nr 52, s. 18 i n.; G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 51; M. Jachowicz, M. Kotulski, *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 43.

¹⁸ Por. B. Kwiatek, *op. cit.*, s. 109; dodatkowo B. Kwiatek podnosi, że brak któregośkolwiek z tych elementów w ogóle neguje istnienie dokumentu elektronicznego. Zob. również M. Jachowicz, M. Kotulski, *op. cit.*, s. 43.

¹⁹ Por. ustawa z dnia 5 września 2016 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 1797 ze zm.

Dla postępowania dowodowego istotne jest, że zakres znaczeniowy pojęcia pisma utrwalonego w postaci elektronicznej, o którym mowa w art. 14 § 1a k.p.a., jest w fazie postępowania dowodowego wyznaczany nie tylko elementami technicznymi struktury dokumentu elektronicznego – jako postaci utrwalenia. W postępowaniu administracyjnym przesądzająca jest zawartość zbioru danych, tj. treść dokumentu adekwatna do celu wykorzystania w procedurze. Dokument taki znajdzie – w zakresie zgodnym z jego ustawowym przeznaczeniem – zastosowanie w administracyjnym postępowaniu dowodowym pod warunkiem, że spełnia, oprócz wymagań technicznych, również wymagania kodeksu w zakresie merytorycznej treści dokumentu i jego elementów formalnych²⁰. Meritum formy dokumentu elektronicznego w znaczeniu derogowanego z kodeksu art. 14 § 1 k.p.a., obecnie zaś pisma utrwalonego w postaci elektronicznej w myśl art. 14 § 1a k.p.a., zawiera się nieprzerwanie w pojęciu pisemności jako warunku wyrażania pismem – tekstem utrwalającym myśli człowieka (oświadczenia wiedzy, woli, poglądy co do rzeczywistości, oceny, sądy, wnioski, informacje). Wymagania formalnoprawne stawiane określonym pismom w formie tradycyjnej odnoszą się w równej mierze do treści dokumentu elektronicznego. Dotyczyć to będzie również składanego pod dokumentem podpisu. Na podstawie art. 14 § 1a k.p.a. pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, profilem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Warunkiem istnienia dokumentu elektronicznego, jako postaci utrwalenia myśli (oświadczeń) człowieka w formach kwalifikowanych ustawowo, np. podania, protokołu, adnotacji, wezwania, zawiadomienia, zaświadczenia, dowodu z dokumentu urzędowego lub prywatnego, jest więc możliwość ustalenia twórcy dokumentu, tj. osoby, która wyraża zawarte w nim oświadczenie, z uwzględnieniem wymogu elektronicznego uwiarygodnienia treści pisma²¹. Ustalenie twórcy nie będzie dotyczyło pism generowanych automatycznie (opatrzonych w kwalifikowaną pieczęć elektroniczną organu), które pozostają poza bezpośrednim (lub z minimalnym) udziałem człowieka; są one w istocie efektem zautomatyzowanego dokonywania czynności urzędowych, m.in. zestawienia danych przez system teleinformatyczny²². Opatrzanie dokumentu jedną z postaci elektronicznego uwiarygodnienia treści pisma stanowi zatem istotny wymóg formalnoprawny pisma utrwalonego elektronicznie zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a., zważywszy również na fakt,

²⁰ Por. G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 53.

²¹ Bliżej na ten temat por. B. Kwiatek, *op. cit.*, s. 123 i n.

²² Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 61 u.d.e.*, [w:] K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Światała, K. Wojsyk, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021.

że w zakresie kreacji dokumentu elektronicznego w rozumieniu art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p. podpis elektroniczny nie jest jego integralną częścią²³. Ważne jest przy tym, że utrwalenie elektroniczne pisma następuje w takich formatach danych, które są współmierne z zastosowaniem technologii jego równoczesnego utrwalenia na papierze²⁴.

W rozważanym aspekcie zagadnienia pojęcie dokumentu elektronicznego jako pisma utrwalonego w postaci elektronicznej w znaczeniu przyjętym w art. 14 § 1a k.p.a. należy odnosić do: 1) formy prowadzenia postępowania w sprawie (formy czynności procesowych organu, strony i innych uczestników postępowania, w tym związanych z przeprowadzaniem dowodów, a także formy utrwalania w aktach sprawy czynności pozyskiwania dowodów i ich treści); 2) formy załatwienia sprawy (aktu kończącego postępowanie w sprawie); dodatkowo wyłącznie w takim zakresie, w jakim k.p.a. zastrzega dla czynności procesowych formę kwalifikowaną jako pismo – albo *expressis verbis* (np. art. 39 § 1 k.p.a. z zakresie doręczania pism; art. 63 § 3 k.p.a. w zakresie podania wnoszonego na piśmie) lub w sposób dorozumiany (np. art. 67 § 1 k.p.a. w zakresie formy protokołu; art. 72 § 1 k.p.a. w zakresie formy adnotacji). W literaturze przedmiotu podkreśla się natomiast słusznie, że „dokument elektroniczny” – w rozumieniu obowiązującego do dnia wejścia w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych przepisu art. 14 § 1 k.p.a. w zw. z art. 3 pkt 2 u.i.d.p. (obecnie „pismo utrwalone w postaci elektronicznej” – art. 14 § 1a k.p.a.) – nie może być utożsamiany wprost z dokumentem elektronicznym jako dowodem (środkiem dowodowym) z dokumentu w znaczeniu dokumentu urzędowego lub prywatnego²⁵. Pojęcie dokumentu elektronicznego jako dowodu w ogólnym postępowaniu administracyjnym wymaga dodatkowej kwalifikacji prawnej na podstawie przepisów poświęconych dowodom w k.p.a.²⁶

II. Dokument elektroniczny jako dowód z dokumentu w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Jak już zaznaczano, „pismo w formie dokumentu elektronicznego”, zgodnie z nomenklaturą derogowanego z kodeksu art. 14 § 1 k.p.a., obecnie zaś „pismo utrwalone w postaci elektronicznej” w myśl art. 14 § 1a k.p.a., zawiera się w pojęciu dokumentu elektronicznego w rozumieniu art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p.,

²³ Por. A. Hareża, *op. cit.*, s. 19.

²⁴ Por. B. Kwiatek, *op. cit.*, s. 120 i n.

²⁵ Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 14 § 1 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

²⁶ Bliżej na temat znaczenia prawnego dokumentu elektronicznego w kontekście regulacji k.p.a. por. M. Gajda-Durlik, *Use of information technologies in administrative evidence proceedings – selected issues*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 2, s. 125 i n.

jednak nie jest z nim tożsame²⁷; nie wyczerpuje w pełni znaczenia prawnego dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym, w tym jako środka dowodowego w administracyjnym postępowaniu dowodowym. W literaturze przedmiotu podkreśla się bowiem, że podstawę utworzenia dokumentu elektronicznego i jego wprowadzenia do obrotu prawnego w znaczeniu nadanym art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p. stanowiła m.in. potrzeba adaptacji współczesnych metod informacyjno-komunikacyjnych w działaniach administracji publicznej w zakresie prawnie relewantnym, szerszym niż tylko postać utrwalania czynności prowadzenia i załatwiania sprawy pisemnie w postępowaniu administracyjnym. Przepisy ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne umożliwiają tworzenie dokumentów elektronicznych w formatach danych pozwalających wyrazić oświadczenia, informacje itp. m.in. w postaci pisma, ale również dźwięku, grafiki, filmu itp. Dokument elektroniczny może być zatem nośnikiem pisma lub przybrać postać utrwalenia, innych niż tekst (pismo), form wyrażania oświadczeń lub innych danych w formatach danych przewidzianych w załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych²⁸. Pismo stanowi więc wyłącznie jedną z możliwych form wyrażenia treści dokumentu elektronicznego²⁹. Istotną właściwością dokumentu elektronicznego jako dowodu w postępowaniu administracyjnym jest natomiast, bez względu na formę utrwalanych informacji, posiadanie cech dokumentu jako źródła potwierdzenia stanu faktycznego lub prawnego³⁰.

Biorąc pod uwagę, że dokument elektroniczny stanowi ze swej istoty źródło potwierdzenia stanu faktycznego lub prawnego, należy go pojmować w administracyjnym postępowaniu dowodowym tak jak w postępowaniach sądowych, np. cywilnym czy karnym, tj. w sposób porównywalny do istoty dokumentu tradycyjnego w tym postępowaniu. Również pozycja i funkcje takiego dokumentu w procedurze administracyjnej powinny być równorzędne dokumentowi tradycyjnemu. Problem jednak w tym, że k.p.a. nie zawiera definicji legalnej pojęcia dokumentu, natomiast w doktrynie pojęcie to jest definiowane niejednolicie. Interpretacje pojęcia dokumentu wyrastają zasadniczo w związku z analizą art. 75 § 1 k.p.a., który w katalogu środków dowodowych nazwanych wyróżnia dowód z dokumentu, choć pojęcie dokumentu występuje w k.p.a. również w innych konfiguracjach

²⁷ Por. S. Kotecka, *Prawne aspekty nowych regulacji w obszarze dokumentu elektronicznego*, „Elektroniczna Administracja” 2007, nr 2, s. 33 i n.

²⁸ Por. Dz.U. z 2017 r., poz. 2247.

²⁹ Por. B. Kwiatek, *op. cit.*, s. 159.

³⁰ Por. A. Hareża, *op. cit.*, s. 18 i n.

prawnych³¹. Przyjmuje się, że dokumentem jest akt pisemny stanowiący uzewnętrznienie określonych myśli lub informacji³². Dla uznania aktu za dokument istotne jest, aby został on pokryty pismem, nie ma natomiast znaczenia rodzaj pisma i materiał, na jakim został sporządzony; jedynie sposób pisemnego utrwalenia danych musi umożliwiać ich wielokrotne wykorzystanie³³. Istota pojęcia dokumentu w znaczeniu art. 75 § 1 k.p.a. wyraża się dodatkowo w merytorycznej treści i celu wykorzystania tego dokumentu w postępowaniu jako dowodu (środka dowodowego). Z kolei celem dowodu w postępowaniu jest przyczynienie się do wyjaśnienia sprawy. W tym znaczeniu dowodem z dokumentu, o którym stanowi art. 75 § 1 k.p.a., w tym dokumentu elektronicznego, będzie akt pisemny – będący źródłem informacji umożliwiających dowodzenie; można przy tym stwierdzić, że pomimo wyraźnego odwołania się w art. 76 § 1 k.p.a. wyłącznie do postaci dokumentu urzędowego, w zakresie znaczeniowym pojęcia dokumentu, o którym stanowi art. 75 § 1 k.p.a., mieści się również dokument prywatny, w znaczeniu przyjętym w art. 245 k.p.c.³⁴ Niemniej jednak dla kwestii kwalifikacji dokumentu elektronicznego jako dowodu z dokumentu w rozumieniu kodeksu istotne jest, że również statuowana wprost w art. 76 § 1 k.p.a. kategoria „dokumenty urzędowe” (sporządzane w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania) nie jest w kodeksie zdefiniowana. W konsekwencji przyjmuje się w literaturze przedmiotu, że pomocniczo można posłużyć się definicjami zastosowanymi w innych aktach prawnych, w tym m.in. w ustawie o dostępie do informacji publicznej³⁵. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.d.i.p. „Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”. Elementami dokumentu pozostają więc – oprócz mechanizmu utrwalenia – także treść dokumentu (oświadczenie woli lub wiedzy), podpis odpowiedniej osoby oraz sposób jego użycia.

³¹ Por. np. art. 33 § 3 k.p.a., który posługuje się terminem „dokument” w zakresie dokumentów innych niż pełnomocnictwo, wskazujących na umocowanie pełnomocnika; art. 66a § 2 k.p.a., który posługuje się terminem „dokument” w zakresie odesłania do dokumentu w treści metryki sprawy, art. 70 k.p.a., który posługuje się terminem „dokument” w zakresie dokumentów mających znaczenie dla sprawy – dołączonych do protokołu.

³² H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 76 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.

³³ Por. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 466.

³⁴ Por. ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm., w skrócie k.p.c.

³⁵ Por. ustawa z dnia 6 września 2001 r., Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm., w skrócie u.d.i.p. W tym zakresie por. G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna...*, LexisNexis 2011.

Rozumienie terminu „dokument”, o którym stanowi art. 75 § 1 k.p.a., wymaga zatem uwzględnienia dwóch elementów: 1) znaczenia dowodowego dokumentu; 2) techniki budowy i utrwalenia dokumentu. Definicja „dokumentu elektronicznego” odnosi się tylko do drugiego z tych zagadnień³⁶. W konsekwencji termin „dokument elektroniczny” w myśl ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne nie zmienia znaczenia pojęć dokumentu (np. art. 75 § 1 k.p.a.) czy dokumentu urzędowego (art. 76 § 1 k.p.a.) statuowanych w kodeksie. Definicja zawarta w art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p. ogranicza się do określenia techniki utrwalenia i zapisu treści dokumentu w obrocie elektronicznym, co odróżnia go od dokumentu w postaci papierowej. Pojęcie dokumentu elektronicznego nie odnosi się natomiast w ogóle do merytorycznej treści i elementów formalnych, a także celu jego wykorzystania, pozostawiając w istocie otwartą dla ustawodawcy kwestię nadania znaczenia prawnego dokumentowi elektronicznemu – wyznaczenia istoty i funkcji tego dokumentu w poszczególnych fazach postępowania administracyjnego.

W konsekwencji można stwierdzić, że zakres znaczeniowy pojęcia dokumentu elektronicznego obejmuje zarówno dokument urzędowy, jak i dokument prywatny w postępowaniu administracyjnym, a zatem jest pojemny dla jednego z dowodów nazwanych w k.p.a., tj. dowodu z dokumentu. Nie ulega przy tym wątpliwości, że postawienie znaku równości pomiędzy dokumentem elektronicznym a dowodem z dokumentu w postępowaniu administracyjnym jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy dokument elektroniczny spełnia warunki formalnoprawne dowodu z dokumentu tradycyjnego. Pomimo zastosowanej w art. 3 pkt 2 u.i.d.p. nomenklatury – „dokument” będzie się mieścił w kategorii środków dowodowych nazwanych i stypizowanych w k.p.a. jako dowód z dokumentu tylko wówczas, gdy jest nośnikiem (sposobem materializacji) dowodu z dokumentu w znaczeniu przyjętym w procedurze administracyjnej³⁷.

III. Dokument elektroniczny jako dowód z dokumentu a inny dowód elektroniczny w administracyjnym postępowaniu dowodowym

Prowadzone dotąd rozważania dowiodły, że „dokument elektroniczny” – pomimo zdefiniowania w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – może mieć zróżnicowane znaczenie prawne w świetle przepisów ustaw odrębnych, w tym przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Ocena istoty i funkcji dokumentu elektronicznego w poszczególnych fazach

³⁶ Por. G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna...*, LexisNexis 2011.

³⁷ Zob. również M. Gajda-Durlik, *Use of information technologies...*, s. 130 i n.

postępowania administracyjnego, a także jego typizacja prawna w postępowaniu dowodowym następuje zgodnie z regułami formalnoprawnymi k.p.a. oraz przy uwzględnieniu umownych kryteriów klasyfikacji środków dowodowych przyjmowanych generalnie w doktrynie procesu administracyjnego. Ma to istotne znaczenie również dla prawidłowej kwalifikacji innych niż dokument elektroniczny – pojmowany jako dowód z dokumentu w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. – materiałów dowodowych. Kwalifikacja wskazanych materiałów w administracyjnym postępowaniu dowodowym będzie wymagała ujmowania ich w kategoriach, jakie przyjmuje się ogólnie dla typizacji i klasyfikacji gromadzonych w aktach sprawy dowodów, w tym dla takich, dla których kodeks nie przewiduje żadnej dookreślonej formy.

Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem”. Z uwagi na to, że kodeks nie definiuje pojęcia dowodu, nadaje się mu w literaturze przedmiotu wiele znaczeń, przy czym kluczowy jest w tej mierze zwrot „wszystko co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy” – przesądzający o otwartym katalogu środków dowodowych. W ujęciu formalnoprawnym dowodem będzie więc każde – pozostające w zgodzie z obowiązującym prawem – źródło informacji prowadzące do weryfikacji faktów, umożliwiające tym samym dowodzenie³⁸. Niemniej jednak bez względu na sposób definiowania kodeksowego pojęcia „dowodu”, poza zakresem tych definicji pozostaje kwestia technologii zastosowanej do utrwalenia informacji, oświadczeń woli i wiedzy, a także innych form przekazu, które z tego dowodu mają wynikać.

Jak już wskazano, problem typizacji każdego dokumentu elektronicznego w administracyjnym postępowaniu dowodowym wymaga uwzględniania kryteriów klasyfikacji środków dowodowych stosowanych do tradycyjnych materiałów dowodowych. Z reguły przyjmowanymi kryteriami klasyfikacji są: nośniki (wyróżnia się dokumenty zapisane na papierze, utrwalone w postaci elektronicznej, zarejestrowane w formie dźwiękowej, wizualnej albo audiowizualnej); elementy (wyróżnia się treść, zbiór danych, zapisany nośnik, podpis); wystawcy (wyróżnia się wystawców urzędowych – określanych jako władze publiczne, organy władzy publicznej i inne organy państwowe, funkcjonariuszy publicznych oraz wystawców „nieurzędowych”); zbiory zawierające dokumenty (wyróżnia się akta, dokumentację, materiały, rejestry, systemy). Zasadniczo powstanie dokumentu wymaga agregacji danych (znaków nadających się do przetwarzania na nośnikach fizycznych). Zbiorowi danych nadaje się różną wartość informacyjną (zmniejszania niepewności) i w zależności od niej różną wartość dowodową, przy czym w administracyjnym postępowaniu dowodowym prawnie istotne będą zbiory danych odnoszące się do

³⁸ Bliżej na temat interpretacji pojęcia dowodu w k.p.a. por. C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 502 i n.

zdarzeń i zachowań, z którymi normy prawne wiążą powstanie, zmianę lub wygaśnięcie stosunku prawnego (faktów prawnych). Pełnią one funkcje informacyjne (zmniejszanie niepewności, w tym utrwalanie oświadczeń woli i wiedzy) oraz dowodowe. Jako istotne czynniki różnicujące te wartości traktuje się wystawcę, samo złożenie podpisu oraz jego rodzaj³⁹. W związku z otwartym katalogiem środków dowodowych dokument elektroniczny może być w konsekwencji kwalifikowany jako dowód (środek dowodowy) nazwany lub nienazwany. Funkcję dowodu nazwanego, tj. dowodu z dokumentu, będzie wypełniał taki dokument elektroniczny w rozumieniu art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p., który wyczerpuje znamiona dokumentu urzędowego lub prywatnego w znaczeniu przyjętym w postępowaniu administracyjnym. Natomiast dokument elektroniczny w rozumieniu art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p., obejmujący utrwalenie zdarzeń, zachowań, innych informacji w postaci nagrania dźwiękowego, wizualnego lub audiowizualnego, będzie elektronicznym materiałem dowodowym, innym niż dowód z dokumentu, zaliczanym do środków dowodowych nienazwanych. Materiał elektroniczny traktowany jest jako dowód z dokumentu utrwalonego elektronicznie w postępowaniu administracyjnym, gdy spełnia: 1) wymagania techniczne dla dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, 2) wymagania formalnoprawne dowodu z dokumentu w znaczeniu przyjętym w k.p.a.⁴⁰, tj. dokumentu urzędowego lub prywatnego. Natomiast dokument elektroniczny w ujęciu technicznym art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p. nie poddaje się kodeksowej klasyfikacji jako dowód z dokumentu, gdy staje się nośnikiem (materializacją) innego niż dokument tekstowy środka dowodowego. Funkcjonalność dokumentu elektronicznego w kodeksie nie jest ograniczona wyłącznie do zbioru danych elektronicznych znajdujących się w projekcji znaków graficznych pisma – odpowiadającego wymaganiom formalnoprawnym dokumentu⁴¹. Otwarty katalog środków dowodowych sprawia, że do kategorii „dowód” – na potrzeby postępowania administracyjnego – należy zaliczyć wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a zatem również wszystkie te środki dowodowe, które są wynikiem postępu techniki, a służą potwierdzeniu stanu faktycznego i prawnego (bez względu na postać elektronicznego utrwalenia, np. graficzną, muzyczną, filmową, multimedialną, a także elementy struktury dokumentu czy rodzaj nośnika danych)⁴². Będą one wyczerpywać znamiona dokumentu elektronicznego

³⁹ Bliżej na ten temat por. G. Szpor, *Komentarz do art. 3 u.i.d.p.*, [w:] G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących działania publiczne. Komentarz*, LEX 2015.

⁴⁰ Por. B. Kwiatek, *op. cit.*, s. 258 i n.

⁴¹ M. Jachowicz, M. Kotulski, *op. cit.*, s. 41 i n.

⁴² Zob. również G. Łaszczyca, B. Wartenberg-Kempka, *Środki dowodowe nienazwane w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka” 2000, t. 1, s. 58 i n.

w myśl art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p. w warunkach spełniania wymagań technicznych statuowanych w tym przepisie. W wymiarze procesowym będzie to jednak w każdym z wymienionych przypadków – inny niż dowód z dokumentu – elektroniczny materiał dowodowy, tj. dowód elektroniczny.

Należy zatem przyjąć, że dowód elektroniczny materializujący dowód z dokumentu lub inny materiał dowodowy, jako forma równoważna tradycyjnej – zgodnie z zasadą równej mocy środków dowodowych – zajmuje w klasyfikacji środków dowodowych na podstawie art. 75 § 1 k.p.a. to samo miejsce, co dowód tradycyjny⁴³.

Zakończenie

Podsumowując, należy przyjąć, że zastosowanie w administracyjnym postępowaniu dowodowym dokumentu elektronicznego w rozumieniu art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p., jako źródła pozyskiwania danych i informacji o faktach, wiąże się z potrzebą adaptacji współczesnych metod informacyjno-komunikacyjnych w działaniach administracji publicznej w zakresie szerszym niż tylko wyrażona w art. 14 § 1a k.p.a. forma prowadzenia i załatwiania sprawy na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej. Niemniej jednak – pomimo długotrwałego procesu ewolucyjnego wdrażania środków informacyjno-komunikacyjnych w postępowaniu administracyjnym – nadal w materii prawnej postępowania dowodowego w ogólności, jak i w przepisach Działu II, rozdziału 4 k.p.a. zatytułowanego „Dowody”, wyraźnie zauważalne są niedobory regulacji prawnej. Definicja dokumentu elektronicznego w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne odnosi się tylko do zagadnień związanych z techniką budowy i utrwalenia dokumentu⁴⁴. Natomiast znaczenie prawne dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest zróżnicowane w zależności od przedmiotu regulowanej materii prawnej. Pojęcie dokumentu elektronicznego w znaczeniu art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p. – pomimo rezygnacji ustawodawcy z operowania tym pojęciem w nomenklaturze kodeksu – należy przyporządkować, po pierwsze, do kwalifikowanych czynności procesowych toku postępowania oraz form załatwienia sprawy, które pozostają w związku z zastosowaniem zasady ogólnej ich utrwalenia, oprócz postaci papierowej, również w postaci elektronicznej (art. 14 § 1a k.p.a.); po drugie, do środków dowodowych jako prawnie relewantne źródło dowodzenia faktów. W zakresie postępowania administracyjnego objętego przedmiotem regulacji k.p.a. istota dokumentu – bez względu na technikę utrwalenia (na piśmie lub elektronicznie) – pozostaje bowiem w związku z jego zawartością, która przesądza w aspekcie prawnym również o funkcji dokumentu w tym postę-

⁴³ Zob. również M. Gajda-Durlik, *Use of information technologies...*, s. 133 i n.

⁴⁴ Por. G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna...*, LexisNexis 2011.

powaniu. Jego kwalifikacja, a także typizacja prawna w poszczególnych aspektach zastosowania materiałów elektronicznych w postępowaniu następuje na podstawie regulacji formalnoprawnych k.p.a. Z tych względów będący dowodem dokument elektroniczny należy odróżnić od dokumentu elektronicznego stanowiącego pismo procesowe w toku prowadzenia sprawy (w tym sposobem utrwalania na piśmie, np. w formie protokołu, dowodów kreowanych w toku postępowania, tj. zeznań świadków i strony, opinii biegłych, oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu) oraz od dokumentu elektronicznego będącego postacią utrwalenia pisemnego sposobu załatwienia sprawy. Z tych samych powodów dokument elektroniczny jako nośnik dowodu z dokumentu w znaczeniu dokumentu urzędowego lub prywatnego nie będzie tożsamy z dokumentem elektronicznym materializującym inny środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym. Niemniej jednak wykorzystanie przyjętych w doktrynie ogólnych zasad klasyfikacji dowodów daje powody do twierdzenia, że materiały elektroniczne będące nośnikiem informacji o faktach – umożliwiające dowodzenie, mają znaczenie dowodowe bez względu na ich postać elektroniczną dokumentu elektronicznego, pozostając tym samym w zgodzie ze współczesną konwencją informatyzacji administracyjnego postępowania dowodowego⁴⁵.

Literatura

- Cherka M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Citko A.G., *Revolucja czy ewolucja? Zmiany w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Edukacja Prawnicza” 2010, nr 12.
- Gajda-Durlik M., *Use of information technologies in administrative evidence proceedings – selected issues*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 2.
- Hareża A., *Postępowanie administracyjne prowadzone za pomocą środków komunikacji elektronicznej (Część I). Dokument elektroniczny (uwagi wprowadzające)*, „Casus” 2009, nr 52.
- Jachowicz M., Kotulski M., *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2017.
- Knysiak-Sudyka H., *Komentarz do art. 76 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Kotecka S., *Prawne aspekty nowych regulacji w obszarze dokumentu elektronicznego*, „Elektroniczna Administracja” 2007, nr 2.
- Kwiatek B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Łaszczyca G., Wartenberg-Kempka B., *Środki dowodowe nienazwane w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka” 2000, t. 1.
- Martysz C., [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.

⁴⁵ Na temat wykorzystania materiałów elektronicznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym zob. również M. Gajda-Durlik, *Use of information technologies in administrative evidence...*, s. 115 i n.

- Pietrasz P., Szczepańska I., *Nowe technologie w podatkowym postępowaniu dowodowym – wybrane zagadnienia*, [w:] *Ordynacja podatkowa. Stan obecny i kierunki zmian*, red. F. Dowgier, Białystok 2015.
- Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lexis-Nexis 2011.
- Szpor G., *Administracyjne problemy informatyzacji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Szpor G., [w:] G. Szpor, Cz. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Szpor G., *Komentarz do art. 3 u.i.d.p.*, [w:] G. Szpor, Cz. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, LEX 2015.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz do art. 61 u.d.e.*, [w:] K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Światała, K. Wojsyk, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 14 § k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

Izabela Gawłowicz

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0003-3591-3953

i.gawlowicz@wpa.uz.zgora.pl

Kompleksowe wsparcie akademickiego nauczania. Model Learning Development jako wartościowe źródło inspiracji w szkolnictwie wyższym

Słowa kluczowe: Learning Development¹, akademickie wsparcie uczenia się, kultura uczenia się i komunikowania w świecie nauki, szkolnictwo wyższe

Streszczenie. Zaprezentowane poniżej rozważania ilustrują korzyści, jakie daje zastosowanie w szkolnictwie wyższym kompleksowego modelu wsparcia akademickiego nauczania i rozwoju określanego na świecie (przede wszystkim w krajach anglosaskich) jako Learning & Development (L&D). Model ten, wywodzący się z koncepcji globalnego podejścia do zarządzania rozwojem pracowników, stosowanego w organizacjach na całym świecie, został z powodzeniem zaadaptowany w szkolnictwie wyższym niektórych (jak dotąd) państw, formując tak pożądaną w nauce pomost łączący teorię z praktyką, zwłaszcza w perspektywie trwającej ewolucji podejścia do kształcenia i rozwoju kompetencji studentów i rosnącego znaczenia e-learningu, kształcenia ustawicznego oraz korzystania w szkolnictwie wyższym z nowych technologii oraz AI. Nadto konfrontowanie się z palącymi problemami współczesności, z których część wręcz zagraża ludzkiej egzystencji, wymaga z pewnością kształtowania ciągle na nowo efektywnego podejścia do metod i sposobów kształcenia również w polskiej Akademii². Sprawdzone w wielu państwach model L&D wydaje się interesującym źródłem inspiracji w tym zakresie.

Comprehensive Support for Academic Teaching: Drawing Inspiration from the Learning Development Model in Higher Education

Keywords: Learning Development, academic literacy, higher education, academic writing

Summary. The considerations presented below illustrate the benefits of implementing a comprehensive model of academic teaching and development support in higher education, globally referred to (primarily in Anglo-Saxon countries) as Learning & Development (L&D). This model, originating from the concept of a global approach to employee development management, which is applied in organizations worldwide, has been successfully adapted in the higher education systems of some (so far) countries. It forms a much-desired bridge in academia that connects theory with practice, especially in the context of the ongoing evolution of approaches to education and student competency

¹ Nieprzetłumaczalne.

² Rozumianej jako wspólnoty studentów i naukowców; miejsca skupiającego wszystkich, którzy dążą do zdobycia uniwersalnej wiedzy, otwartego dla wszystkich, którzy są zdolni do zgłębiania tej wiedzy samodzielnie i wspólnie z innymi.

development, as well as the growing importance of e-learning, lifelong learning, and the use of new technologies and AI in higher education. Moreover, confronting the pressing issues of our time, some of which threaten the very human existence, undoubtedly requires continuously reshaping effective approaches to teaching methods and strategies in Polish academia. The L&D model, tested in many countries, seems to be an inspiring source of ideas in this regard.

Wprowadzenie

Początki koncepcji Learning Development w szkolnictwie wyższym i ogólnie w nauce są związane z ewolucją podejścia do kształcenia i rozwoju kompetencji studentów, a także z rosnącym znaczeniem e-learningu i kształcenia ustawicznego oraz korzystania w szkolnictwie wyższym z nowych technologii oraz AI. Co do zasady L&D jest integralną częścią dostosowanego do potrzeb i kontekstu lokalnego zarządzania zasobami ludzkimi w różnych państwach, podnoszenia kompetencji pracowników, zwiększania produktywności i konkurencyjności i osiągania celów biznesowych w odpowiedzi na potrzeby przemysłu i konkurencji międzynarodowej, zwłaszcza w kontekście transformacji cyfrowej i potrzeb rynku pracy. Najbardziej uniwersalne narzędzia i metody L&D, jak platformy e-learningowe (np. popularna w Polsce iSpring czy Degreed w USA), systemy zarządzania szkoleniami, mentoring czy coaching mają zastosowanie globalne.

1. Metody udzielania akademickiego wsparcia w ramach Learning & Development

W szkolnictwie wyższym L&D to sfera różnorodnych działań o charakterze edukacyjnym, skierowanych na rozwijanie umiejętności i wsparcie akademickie studentów – powszechnie używany w kontekście akademickim termin *literacy* odnosi się do umiejętności czytania, pisania oraz rozumienia i wykorzystywania informacji w różnych kontekstach³. Współcześnie termin ten obejmuje również kompetencje cyfrowe, medialne, matematyczne. Na brytyjskich uniwersytetach Learning & Development obejmuje szeroką gamę aktywnego wsparcia studentów w zakresie przygotowywania tekstów naukowych (ang. *academic writing*⁴ to doskonalenie umiejętności doboru i weryfikacji źródeł informacji, kształtowania struktury tych tekstów, pisania esejów i prac badawczych, przygotowywania raportów, analiz literatury, formułowania pytań badawczych, dokonywania porównań danych, wyciągania

³ W badaniach międzynarodowych, takich jak IALS (*International Adult Literacy Survey*) czy PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), *literacy* jest mierzony jako poziom kompetencji.

⁴ R. Bailey, *Student Writing and Academic Literacy Development at University*, „Journal of Learning and Students Experiences” 2018, Vol. 1, https://www.researchgate.net/publication/332151711_Student_Writing_and_Academic_Literacy_Development_at_University [dostęp: 12.03.2025].

wniosków, przestrzegania całej dyscypliny badacza⁵), zarządzania czasem (szkolenia pomagające studentom efektywnie planować naukę, organizować zadania i utrzymywać równowagę między życiem akademickim a osobistym), krytycznej analizy, rozwijania umiejętności pracy w zespole i skutecznego komunikowania się. Celem tak szeroko rozumianego wsparcia akademickiego jest jak najlepsze przygotowanie studentów do podejmowania wyzwań nowoczesnego rynku pracy i sprostania im.

Należy przy tym podkreślić, że Learning & Development jest czymś znacznie więcej niż zestawem dobrych akademickich praktyk wspomagających proces uczenia się studentów. L&D wykształciło własną metodologię i filozofię opartą na bogatym dorobku publikacyjnym osób, które często są zarówno nauczycielami akademickimi, jak i pracownikami administracyjnymi uczelni, zaangażowanymi zawodowo w kształtowanie tego modelu i z powodu tak łączonych funkcji są określane jako *hybrid academic*⁶. Funkcjonowaniu i udoskonalaniu L&D poświęcone są prestiżowe czasopisma (np. „Journal of Learning Development in Higher Education” wydawany przez Plymouth University⁷, „Journal of Learning and Development Studies” wydawany przez Al-Kindi Center for Research and Development⁸ czy „Journal of Learning for Development” wydawany przez Commonwealth of Learning⁹), w Wielkiej Brytanii istnieje również stowarzyszenie Association for Learning Development in Higher Education, które reprezentuje i wspiera merytorycznie osoby zajmujące się zawodowo L&D¹⁰.

Na brytyjskich uniwersytetach kanonem kształcenia i rozwijania umiejętności akademickich są warsztaty i sesje grupowe (np. warsztaty *academic writing*, analiza źródeł, przygotowanie do egzaminów, warsztaty z efektywnego uczenia się), indywidualne konsultacje i tutoring (spersonalizowane i indywidualne wsparcie wykładowców dla studentów, w tym również dla studentów zagranicznych, ukierunkowane na doskonalenie umiejętności badawczych i naukowego pisanie), usługi online i zasoby cyfrowe (powszechny dostęp do różnorodnych kursów online, np. MOOC – Massive Open Online Courses). Ważnym integralnym elementem tego, co można by określić jako edukacyjny ekosystem L&D, są rozbudowane programy wsparcia działające między samymi studentami: np. *peer mentoring*, gdzie bardziej

⁵ Patrz np. M. Tahir, *The Role of Critical Thinking in Academic Writing: an Investigation of EFL Students' Perceptions and Writing Experiences*, „International Online Journal of Primary Education” 2019, Vol. 8, issue 1, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkej/https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1243509.pdf [dostęp: 1.03.2025].

⁶ Jednym z najbardziej kompleksowych opracowań poświęconych L&D jest wieloautorska monografia pt. *How to be a Learning Developer in Higher Education*, red. A. Syska, C. Buckley, London–New York 2024.

⁷ <https://jldhe.alдинhe.ac.uk/> [dostęp: 12.03.2025].

⁸ <https://al-kindipublisher.com/index.php/jlds/index> [dostęp: 12.03.2025].

⁹ <https://www.col.org/journal-of-learning-for-development/> [dostęp: 12.03.2025].

¹⁰ <https://alдинhe.ac.uk/> [dostęp: 12.03.2025].

doświadczeni studenci pomagają młodszym¹¹. Należy podkreślić, że co do zasady L&D jest integralną częścią procesu edukacyjnego. Interdyscyplinarna współpraca z wykładowcami jest koordynowana przez specjalnie do tego celu utworzone na uniwersytetach¹² jednostki administracyjne, aktywnie zaangażowane w rozwijanie umiejętności studentów poprzez kursy, warsztaty i konsultacje, które uzupełniają i wspierają naukę w ramach kursów akademickich.

2. Learning & Development wobec zastosowania nowych technologii w szkolnictwie wyższym

Learning & Development, będące zmianą i postępem samym w sobie, w naturalny sposób zaadoptowało innowacje będące skutkiem kształtowania się społeczeństwa cyfrowego. Jedną z nich jest nauczanie cyfrowe, które dynamicznie się rozwija, napędzane przez ewoluującą technologię oraz zmiany w paradygmatach edukacyjnych. Wśród trendów kształtujących obecny krajobraz nauczania cyfrowego można przykładowo wymienić:

- **Massive Open Online Courses (MOOCs)** – zyskały popularność jako forma elastycznego dostępu do wysokiej jakości treści edukacyjnych pochodzących od wiodących instytucji i edukatorów na całym świecie. Platformy takie jak **Coursera**, **edX** i **Udacity** oferują szerokie spektrum bardzo różnorodnych kursów, umożliwiając uczącym się naukę we własnym tempie, często za darmo lub po niższych kosztach w porównaniu z tradycyjną płatną edukacją¹³.
- **Blended Learning** – nauczanie hybrydowe będące techniką łączącą naukę online z zajęciami stacjonarnymi w taki sposób, aby maksymalnie wykorzystać zalety obu tych modeli. Instytucje edukacyjne coraz częściej realizują modele nauczania hybrydowego, aby zapewnić elastyczność, spersonalizowane doświadczenia edukacyjne oraz możliwości współpracy i interakcji między studentami.
- **Adaptive Learning Technologie** – czyli systemy adaptacyjnego uczenia, które wykorzystują sztuczną inteligencję i analizę danych, aby dostosować proces edukowania do konkretnych i indywidualnych potrzeb, zainteresowań i celów każdego uczącego się. Dzięki takim technologiom studenci mogą podejmować

¹¹ Zob. np. H.L. Andrade, *A Critical Review of Research on Student Self-Assessment*, „Frontiers in Education” 2019, Vol. 4, <https://www.frontiersin.org/journals/education/articles/10.3389/educ.2019.00087/full> [dostęp: 12.03.2025].

¹² Takie jednostki zostały utworzone np. na Bournemouth University, University of London, Strathclyde University, Plymouth University, Solent University, London Metropolitan University, Glasgow Caledonian University i in.

¹³ Lista kursów oferowanych w ramach MOOC i związanych z prawem jest bardzo obszerna: od prawa międzynarodowego przez prawo ochrony środowiska, kursy prawa poszczególnych państw, aż do prawa migracyjnego, https://www.edx.org/learn/law?hs_analytics_source=referrals&utm_source=mooc.org&utm_medium=referral&utm_campaign=mooc.org-topics [dostęp: 12.03.2025].

różnorodne wyzwania edukacyjne i rozwijać się we własnym tempie i na własnym poziomie. Technologie te oferują również spersonalizowane rekomendacje, testy adaptacyjne oraz indywidualne ścieżki nauki.

- **Microlearning** – proces prezentowania materiału w łatwych do przyswojenia, niewielkich porcjach, często w formie krótkich filmów, interaktywnych modułów lub quizów nazywany jest mikronauczaniem. Doskonale odpowiada współczesnym potrzebom tych studentów, którzy preferują szybki dostęp do informacji i zasobów edukacyjnych w dowolnym miejscu i czasie, ale nie chcą poświęcać jednorazowo wielu godzin na studiowanie. Mikronauczanie jest skuteczną strategią w zakresie utrzymywania dotychczas zdobytej wiedzy i sukcesywnego rozwoju nowych umiejętności w tempie dostosowanym do indywidualnych możliwości.
- **M-Learning lub E-learning** – dzięki powszechnemu wykorzystaniu smartfonów i tabletów mobilne nauczanie stało się bardzo popularne jako wygodny i dostępny sposób nauki w dowolnym miejscu i czasie. Aplikacje do mobilnego nauczania, responsywne strony internetowe oraz treści kursów dostosowane do urządzeń mobilnych umożliwiają uczącym się korzystanie z materiałów edukacyjnych na ich własnych urządzeniach, zapewniając płynne doświadczenia edukacyjne np. w podróży.
- **Gamification and Game-Based Learning** – grywalizacja dodaje do działań edukacyjnych elementy gier, takie jak rankingi, odznaki i punkty, których celem jest zwiększenie atrakcyjności nauki i stymulowanie motywacji i zaangażowania. Nauka oparta na tym modelu wykorzystuje gry edukacyjne i symulacje do przekazywania wiedzy, rozwijania umiejętności oraz zachęcania studentów do krytycznego myślenia i rozwiązywania problemów¹⁴.
- **VR/AR** – technologie te oferują immersyjne i interaktywne doświadczenia edukacyjne, pozwalając studentom wchodzić w interakcję z treściami cyfrowymi w trzech wymiarach, eksplorować wirtualne światy i symulować rzeczywiste sytuacje. Zastosowania VR i AR w edukacji obejmują różne dziedziny, takie jak edukacja STEM, szkolenia medyczne, architektura i dziedzictwo kulturowe, na bieżąco poprawiając wyniki nauczania i umożliwiając praktyczne, doświadczalne uczenie się.
- **Social Learning and Collaborative Tools** – platformy do nauki społecznej i narzędzia do współpracy umożliwiające studentom łączenie się, komuniko-

¹⁴ Stosunkowo niewiele jest gier związanych z prawem, ale jako przykład można wymienić będącą nowoczesnym narzędziem edukacyjnym grę *Twoje Prawo*, stworzoną wspólnie przez INPRIS oraz Pracownię Gier Szkoleniowych. Gracze to obywatele, którzy chcą wywrzeć wpływ na powstającą ustawę. Gracze poznają kolejne etapy prac nad ustawą, dowiadują się również, jak w ramach prac legislacyjnych wyrazić opinię, aby została ona dostrzeżona przez osoby odpowiadające za przygotowanie ustawy na danym etapie: <https://www.inpris.pl/przedswiezecia/twoje-prawo/> [dostęp: 12.03.2025].

wanie i współpracę z innymi studentami, mentorami i ekspertami z całego świata. Fora dyskusyjne, społeczności online i projekty współpracy wspierają interakcje społeczne, ułatwiają dzielenie się wiedzą i jej weryfikację, rozwijają wsparcie rówieśnicze, wzbogacając doświadczenie edukacyjne i promując poczucie przynależności oraz wspólnoty wśród uczących się¹⁵.

Wartością dodaną i adhezyjnym potencjałem zaprezentowanych wyżej jedynie przykładowo innowacyjnych metod nauczania cyfrowego jest to, że stwarzają one możliwości kształtowania zaangażowanego, efektywnego i inkluzywnego środowiska edukacyjnego.

3. Wykorzystywanie AI na rzecz Learning & Development

Brytyjskie uniwersytety są w czołówce wdrażania nowych technologii w edukacji i znajomość ich doświadczeń może już na starcie ułatwić zadanie mniej zaawansowanym technologicznie uczelniom z innych państw. Nie ma wątpliwości, że sztuczna inteligencja może znacząco wspierać rozwój umiejętności akademickich studentów, a także zwiększać efektywność uczenia się i nauczania. Wsparcie studentów w prawidłowym i etycznym¹⁶ korzystaniu z tej zdobyczy technologii jest rolą wykładowców. AI ma ogromny potencjał do zrewolucjonizowania sposobu, w jaki studenci się uczą i rozwijają swoje umiejętności, o ile nie będą oni pozostawieni samym sobie w tym, jak prawidłowo te możliwości wykorzystać.

Jednym z przykładów pożytecznego zastosowania AI w studiowaniu jest **personalizacja procesu nauki**. AI może pomóc dostosować materiały edukacyjne i metody nauczania do indywidualnych potrzeb studentów, tworząc spersonalizowane ścieżki edukacyjne. Dzięki analizie wyników studentów AI może zaproponować odpowiednie zasoby, które najlepiej odpowiadają potrzebom edukacyjnym poszczególnych osób; może również analizować, w jakich obszarach student ma trudności i proponować mu materiały dydaktyczne lub ćwiczenia rozwijające pożądane umiejętności. AI może też na bieżąco monitorować postępy studenta i dostarczać na ten temat natychmiastową informację zwrotną. Pomocne tu będą *Adaptive Learning Platforms*, czyli platformy edukacyjne, wykorzystujące algorytmy AI do dostosowywania treści i trudności materiału do indywidualnych możliwości i tempa studenta.

AI może również pełnić ważną funkcję w procesie oceny pracy studentów, w tym zwłaszcza pisemnych prac akademickich, co jest istotnym elementem Learning

¹⁵ Jako inspirujący przykład można tu podać grupę na FB Higher Ed Discussions of AI Writing & Use.

¹⁶ W tym zakresie niezbędna jest prawidłowa ochrona danych osobowych, transparentność, wykorzystywanie zdobytych informacji tylko za wyraźną zgodą studentów, kontrolowanie algorytmów.

& Development. **Systemy automatycznej analizy tekstów** (np. **Turnitin**, **Grammarly**) mogą pomagać w ocenie gramatyki, stylu, logiki argumentacji, struktury i stylu pisania, a także wykrywać plagiat. Przykładowo analiza jakości pisania: narzędzia oparte na AI, takie jak np. **Grammarly**, analizują teksty pod kątem gramatycznym, stylistycznym i logicznym, co umożliwia studentom skorygowanie swojej pracy i udoskonalenie umiejętności pisania jeszcze przed oddaniem ostatecznej wersji pracy. Takie narzędzia pomagają nie tylko w wykrywaniu błędów, ale także sugerują różne ulepszenia w tekście.

AI może również oceniać różnorodne prace pisemne studentów na podstawie wcześniej ustalonych kryteriów, takich jak adekwatność do zadanego tematu, spójność i konsekwencja w argumentacji czy umiejętność analizy literatury. To narzędzie może również pomóc w ocenie pracy studenta w czasie rzeczywistym, dając natychmiastową informację zwrotną.

Jedną z najbardziej interesujących i inspirujących możliwości, jakie daje AI, jest wspieranie **krytycznego myślenia i rozwijania umiejętności badawczych** poprzez udostępnianie studentom narzędzi do samodzielnego wyszukiwania (**Semantic Scholar** czy **Google Scholar**) i analizy źródeł oraz w porządkowaniu literatury i materiałów badawczych (np. **Zotero** i **Mendeley**).

AI jako generatywny moduł językowy może również wspomagać rozwijanie umiejętności językowych, co ma szczególne znaczenie dla uczelni o dużej liczbie studentów zagranicznych (przykładem mogą być tutaj **Duolingo**, które dostosowuje partie realizowanego materiału do postępów użytkownika, czy **Elsa Speak**, która używa AI do analizowania wymowy studentów i dostarczania informacji zwrotnej).

AI może pomóc w zapewnieniu bardziej efektywnego wsparcia dla studentów z trudnościami w nauce, w tym dla osób z dysleksją, ADHD czy innymi potrzebami edukacyjnymi (np. przez dostosowanie adekwatnych instrumentów edukacyjnych – np. użycie audio zamiast tekstu, automatyczne tłumaczenie lub dostosowywanie czcionki do potrzeb osób z dysleksją; mają tu zastosowanie również asystenci głosowi i inne aplikacje wspierające). Interesujący projekt w postaci oddania do dyspozycji uczelni czegoś w rodzaju asystenta studiowania (**OIAI Teachers**) realizuje obecnie Ottermans Institute¹⁷. Projekt ten polega na stworzeniu wykładowcy AI, który będzie indywidualnie pracował ze studentami w ich tempie, w czasie dla nich adekwatnym (jedni uczą się bladym światem, inni po nocach), analizował wspólnie z nimi zadany materiał, odpowiadał na pytania, robił powtórki materiału oraz wyjaśniał wątpliwości dzięki nieograniczonemu dostępowi do istniejących w świecie danych.

¹⁷ <https://oiai.oiedu.co.uk/> [dostęp: 12.03.2025].

Z kolei technologie oparte na rozpoznawaniu mowy, takie jak **Google Assistant** czy **Siri**, mogą pomóc studentom w zarządzaniu ich projektami czy ułatwić dostęp do zasobów edukacyjnych, co w konsekwencji poprawi ich produktywność i organizację nauki.

4. Działania związane z Learning & Development w Polsce

Pandemia COVID-19 przyspieszyła rozwój technologii edukacyjnych, w tym platform e-learningowych i narzędzi wspomagających naukę. Uczelnie zaczęły dostrzegać wartość w zapewnieniu wsparcia studentom i wykładowcom także w formie nauki zdalnej. Na polskich uczelniach są stosowane elementy wchodzące w skład modelu Learning & Development, co może sugerować, że model ten będzie konsekwentnie rozwijany z uwagi na zwiększające się zainteresowanie tym obszarem. Obecnie polskie uczelnie częściej koncentrują się na nauczaniu merytorycznym i badaniach, podczas gdy wsparcie związane z rozwojem umiejętności uczenia się jest traktowane jako dodatek do podstawowej oferty edukacyjnej. To, czym – jak się wydaje – warto byłoby się zainspirować z brytyjskich uniwersytetów, jest kompleksowość działań prowadzonych w ramach L&D, ich nieustanna ewaluacja i dostosowywanie do zmieniających się potrzeb zarówno studentów, jak i rynku pracy. Można wymienić przykładowo działania, które już na stałe wpisały się w funkcjonowanie polskich uniwersytetów, a stanowią komponenty szeroko rozumianej koncepcji L&D:

- **Wsparcie w pisaniu prac naukowych:** uczelnie oferują szkolenia, warsztaty i pomoc w zakresie technik pisanie esejów, prac dyplomowych, a także w zakresie odpowiedniego cytowania źródeł i unikania plagiatu. Przykładem może tu być Uniwersytet Warszawski, który oferuje *academic writing* na kilku wydziałach i w kilku różnych formach (jako pisanie tekstów akademickich, w tym uczenie się organizowania struktury, organizacji, stylu tekstu, doskonalenie umiejętności precyzyjnego formułowania pytań i celów badawczych, doboru spójnej argumentacji, a także doskonalenia metod badawczych)¹⁸.
- **Wsparcie w rozwijaniu umiejętności krytycznego myślenia:** uczelnie organizują kursy i warsztaty rozwijające umiejętności analityczne i badawcze, które są kluczowe w procesie nauczania na poziomie akademickim (przykładem może tu być Akademia im. L. Koźmińskiego¹⁹).
- **Szkolenia z metodologii badań:** wiele uczelni oferuje wsparcie dla studentów, którzy chcą poprawić swoje umiejętności w zakresie prowadzenia badań na-

¹⁸ https://informatorects.uw.edu.pl/pl/courses/view?prz_kod=4219-ZP201 [dostęp: 12.03.2025].

¹⁹ <https://www.kozminski.edu.pl/pl/oferta-edukacyjna/kursy-i-szkolenia/krytyczne-myslenie-kluczowa-kompetencja-lidera-xxi-wieku> [dostęp: 12.03.2025].

- ukowych, zbierania danych, analizy wyników i tworzenia raportów badawczych (przykładem jest tu Uniwersytet Warszawski²⁰ i Uniwersytet Jagielloński²¹).
- **Programy mentoringowe:** coraz więcej uczelni wprowadza programy mentoringowe, w których starsi studenci lub pracownicy akademicy pomagają młodszym kolegom w rozwoju ich umiejętności akademickich i kariery naukowej (wiele takich inicjatyw wprowadza Uniwersytet Warszawski w ramach sojuszu 4EU+ i Open Science²²).
 - **Technologie edukacyjne i e-learningowe** stale zyskują na znaczeniu. Wiele uczelni korzysta z systemów wspierających naukę (np. **Moodle, Google Classroom, Blackboard**), które pomagają studentom w rozwoju umiejętności akademickich i zarządzaniu procesem edukacyjnym. Ponadto **nauka języków obcych i zdalne kursy** są elementem Learning & Development, w którym technologie cyfrowe odgrywają istotną rolę.

Podsumowanie

Kompleksowy model wspierania studentów (ale i nauczycieli akademickich) w uczeniu i nauczaniu, w rozwijaniu umiejętności merytorycznych, metodologicznych i społecznych jest w polskich uczelniach pożądanym. Brytyjski wzór Learning & Development, który jest już wsparty bogatą literaturą, a upowszechniany poprzez konferencje i publikacje w dedykowanych tej działalności czasopismach, wydaje się wart naśladowania i stopniowego wprowadzania, w zależności od możliwości konkretnych uczelni. L&D na uniwersytetach mają na celu nie tylko rozwój indywidualnych kompetencji, ale także poprawę ogólnej efektywności i jakości edukacji, co przekłada się na sukces całej instytucji. Pożądane wydaje się również wsparcie takich działań poprzez działania stowarzyszeń i wielopoziomową, międzynarodową wymianę doświadczeń, zwłaszcza że zastosowanie nowych technologii niesie ze sobą nie tylko ogromne korzyści, ale też stwarza pewne zagrożenia i wyzwania (możliwe ograniczenie kreatywności i decyzyjności studentów poprzez nadmierne wykorzystywanie AI; możliwe ograniczenie umiejętności samodzielnego rozwiązywania problemów; coraz mniejsza interakcja z nauczycielami, którzy – na razie... – są niezastąpieni w inspirowaniu i motywowaniu; kwestia zapewnienia równego dostępu do technologii, w tym narzędzi AI, wszystkim studentom niezależnie od ich statusu społeczno-ekonomicznego, lokalizacji geograficznej czy zasobów; wsparcie dla studentów z mniej uprzywilejowanych środowisk w zakresie dostępu

²⁰ https://informatorects.uw.edu.pl/pl/courses/view?prz_kod=2600-METOB-OG [dostęp: 12.03.2025].

²¹ <https://caqdas-tm.uj.edu.pl/oferta> [dostęp: 12.03.2025].

²² <https://www.uw.edu.pl/events/event/warsztaty-4eu-o-otwartej-nauce/> [dostęp: 12.03.2025].

do technologii; niwelowanie różnic w zakresie kompetencji cyfrowych; budowanie kultury organizacyjnej uniwersytetu). Im bardziej zatem kompleksowe, przemysłane i spójne będą działania mające na celu wspieranie studentów w rozwijaniu ich umiejętności, tym łatwiej będzie te zagrożenia zidentyfikować i im zapobiegać.

Literatura

- Andrade H.L., *A Critical Review of Research on Student Self-Assessment*, „Frontiers in Education” 2019, Vol. 4, <https://www.frontiersin.org/journals/education/articles/10.3389/feduc.2019.00087/full>.
- Bailey R., *Student Writing and Academic Literacy Development at University*, „Journal of Learning and Students Experiences” 2018, nr 1, https://www.researchgate.net/publication/332151711_Student_Writing_and_Academic_Literacy_Development_at_University.
- How to be a Learning Developer in Higher Education*, ed. A. Syska, C. Buckley, London–New York 2024.
- Tahira M., *The Role of Critical Thinking in Academic Writing: an Investigation of EFL Students' Perceptions and Writing Experiences*, „International Online Journal of Primary Education” 2019, Vol. 8, issue 1, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/<https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1243509.pdf>.
- <https://al-kindipublisher.com/index.php/jlds/index>
- <https://aldinhe.ac.uk/>
- <https://caqdas-tm.uj.edu.pl/oferta>
- https://informatorects.uw.edu.pl/pl/courses/view?prz_kod=2600-METOB-OG
- https://informatorects.uw.edu.pl/pl/courses/view?prz_kod=4219-ZP201
- <https://jldhe.aldinhe.ac.uk/>
- <https://oiai.oiedu.co.uk/>
- <https://www.col.org/journal-of-learning-for-development/>
- https://www.edx.org/learn/law?hs_analytics_source=referrals&utm_source=mooc.org&utm_medium=referral&utm_campaign=mooc.org-topics
- <https://www.inpris.pl/przedsiewziecia/twoje-prawo/>
- <https://www.kozminski.edu.pl/pl/oferta-edukacyjna/kursy-i-szkolenia/krytyczne-myslenie-kluczowa-kompetencja-lidera-xxi-wieku>
- <https://www.uw.edu.pl/events/event/warsztaty-4eu-o-otwartej-nauce/>

Marta Jasińska

Urząd Miejski w Nowej Soli
mar-tus1@wp.pl

Bogdan Ślusarz

Uniwersytet Zielonogórski
ORCID 0000-0003-4399-4706
b.slusarz@wpa.uz.zgora.pl

Procesy kancelaryjne w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Urzędu Miejskiego w Nowej Soli

Słowa kluczowe: procesy kancelaryjne, systemem tradycyjny, system elektroniczny, korespondencja przychodząca, korespondencja wychodząca

Streszczenie. Artykuł porusza problemy, z jakimi mierzą się urzędnicy. Codziennie do urzędu wpływa i rejestrowanych jest kilkaset pism w sposób tradycyjny oraz elektroniczny. Korespondencja ta jest zarówno od osób fizycznych, jak i od osób prawnych. Celem artykułu jest analiza literatury przedmiotu oraz zbadanie opinii pracowników Urzędu Miejskiego w Nowej Soli odnośnie do obu systemów. Metodą badawczą był sondaż diagnostyczny, techniką ankiety, a narzędziem kwestionariusz ankiety, na który odpowiedziało 60 respondentów. Z wyników przeprowadzonych badań wynika, że pracownicy Urzędu Miejskiego uważają system elektroniczny za bardziej efektywny w porównaniu z systemem tradycyjnym.

Office processes in local government units on the example of the Municipal Office in Nowa Sól

Keywords: office processes, traditional system, electronic system, incoming correspondence, outgoing correspondence

Summary. The article touches on the problems that government officials face every day. Every day, the office receives and registers several hundred letters in a traditional way and with use of electronic systems. This correspondence is from both individuals and legal entities. The aim of the article is to analyze the literature on the subject and to examine the opinions of the employees of the Municipal Office in Nowa Sól regarding both systems. The research method was a diagnostic survey, the technique was a survey, and the tool was a questionnaire, which was answered by 60 respondents. The results of the research shows that the employees of the Municipal Office consider the electronic system to be more effective in comparison to the traditional system.

Wprowadzenie

Autorzy artykułu podjęli próbę analizy procesów kancelaryjnych w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Urzędu Miejskiego w Nowej Soli.

Jest to problem wart podkreślenia, ponieważ przez urząd przepływa duża ilość danych. Przepływ informacji dotyczy nie tylko jednostek samorządu terytorialnego, ale również interesantów, którzy załatwiają różnego rodzaju sprawy w urzędzie. Zazwyczaj interesanci nie zagłębiają się w kwestie, kto będzie rozpatrywać ich sprawę, zależy im na szybkim i rzetelnym jej załatwieniu. Sposobem na to jest właściwa organizacja pracy urzędu, a tym samym procedury właściwego obiegu dokumentów. Interesanci rzadko wykorzystują dokumenty elektroniczne jako korespondencję, ponieważ są przyzwyczajeni do dokumentów tradycyjnych, czyli w postaci papierowej. To właśnie system elektroniczny ma służyć do sprawnego obiegu dokumentów w Jednostkach Samorządu Terytorialnego.

Artykuł powstał na podstawie obronionej pracy licencjackiej.

Systemy kancelaryjne

W czasie dynamicznych zmian administracja publiczna wprowadziła w praktyce jako formy komunikacji i świadczenia usług trzy systemy kancelaryjne: tradycyjny, elektronicznego zarządzania dokumentacją, zwany EZD (Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją) oraz mieszany.

Administracja publiczna wykonuje szeroki wachlarz czynności. Z jednej strony są to zadania dotyczące obsługi obywateli (zadania realizowane głównie przez samorząd), z drugiej strony realizowane w ramach współpracy między różnymi podmiotami. We wszystkich tych aspektach istotną rolę odgrywa wykorzystanie możliwości elektronicznej komunikacji przy załatwianiu spraw, jak również wykorzystanie systemów teleinformatycznych wewnątrz samej organizacji, w szczególności służących do elektronicznego dokumentowania przebiegu rozstrzygania i załatwiania spraw¹.

System tradycyjny opiera się na wykonywaniu czynności kancelaryjnych, dokumentowaniu przebiegu załatwiania spraw, gromadzeniu i tworzeniu dokumentacji w postaci nieelektronicznej, z możliwością korzystania z narzędzi informatycznych do wspomagania procesu obiegu dokumentacji w tej postaci². Innymi słowy czynności wykonywane w tym systemie sporządza się w formie nieelektronicznej, tak samo wpływy/dokumenty elektroniczne, ale po uprzednim ich wydrukowaniu. Wobec tego wszelka dokumentacja rozdysponowana jest z punktu informacyjnego do odpowiednich wydziałów. System tradycyjny może niekiedy wspomóc

¹ G. Abgarowicz, E. Perlakowska, A. Prasal, *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018, s. 1.

² P. Kral, *Nowa instrukcja kancelaryjna z komentarzem i instruktażem sporządzenia dla organów jednostek samorządu terytorialnego lub rządowej administracji zespolonej w województwie oraz obsługujących je urzędów*, Gdańsk 2011, s. 6.

się systemem EZD, ale należy pamiętać, że jest on tylko pomocniczy. W sytuacji gdy sprawy prowadzone są przez wyżej wymieniony system, przekazanie polega na zarejestrowaniu w systemie fizycznego przekazania pisma przychodzącego do określonego pracownika bądź komórki organizacyjnej. W urzędzie, gdzie prowadzi się sprawy w systemie tradycyjnym, sprawy i dokumenty powiązane ze sprawami są rejestrowane w odpowiednim programie, natomiast wszystkie pisma i dokumenty w wersji papierowej są przechowywane w teczkach spraw. Także w tym systemie pracy archiwizowane są teckizy z papierową dokumentacją spraw, a archiwum zakładowe programu prowadzi rejestr teczek archiwalnych i miejsc ich przechowywania. Pracownik zdający dokumentację spraw do archiwum rejestruje w programie spisy przekazywanej do archiwum zakładowego dokumentacji.

System EZD to system teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją umożliwiający wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych³. System powinien spełniać warunki, które określają przepisy prawa. W sytuacji gdy doręczenie pisma przychodzącego czy też dokumentu do danego pracownika bądź komórki jest w systemie EZD, procedura polega na udostępnieniu elektronicznego rekordu tego pisma konkretnemu pracownikowi bądź pracownikom danej komórki organizacyjnej. W tym systemie nie są prowadzone teckizy z dokumentacją papierową spraw – oprócz pism przychodzących i wychodzących wszelkie dokumenty związane ze sprawą pozostają bezwzględnie w wersji elektronicznej. Pisma w postaci papierowej są skanowane, odkładane do składu chronologicznego i przechowywane w punkcie informacyjno-podawczym. Spraw prowadzonych w EZD nie ma potrzeby przekazywać do archiwum, ponieważ pracownik archiwum z wykorzystaniem właściwej funkcji automatycznie rekomenduje do archiwum wszystkie sprawy, które się do tego kwalifikują. Podczas rejestracji pozycji danego pisma jego treść jest zapisywana w pliku załącznika.

W przypadku gdy dany podmiot podjął decyzję o wprowadzeniu elektronicznego zarządzania dokumentacją, oznacza to, że cechuje go czynny system klasy EZD, a wszelka dokumentacja czynności kancelaryjnych będzie obsługiwana elektronicznie.

System mieszany to połączenie obu systemów kancelaryjnych.

Aby wprowadzić system informatyczny, który kieruje obiegiem dokumentów, trzeba wykonać szczegółową analizę aktów prawnych i wewnętrznych instrukcji urzędu dotyczących przede wszystkim wytycznych w przedmiocie struktury organizacyjnej i instrukcji kancelaryjnej. Współdziałanie sekretariatu, kancelarii z komórkami organizacyjnymi musi opierać się na zgodzie i wzajemnej poprawnej współpracy, bezwzględnie zgodnie z wcześniej wspomnianymi aktami prawnymi.

³ *Ibidem*.

Tabela 1. Porównanie metod stosowania pism w systemie tradycyjnym i EZD

Dokumentacja	System tradycyjny	Elektroniczne zarządzanie dokumentacją
Pismo przychodzące w postaci papierowej	Po zarejestrowaniu przekazane do konkretnej komórki. Osoba prowadząca sprawę odkłada je do akt sprawy i przechowuje w teczce aktowej.	Należy je zeskanować łącznie z opisem oraz przechowywać w punkcie informacyjnym. Istnieje możliwość wypożyczenia takiego dokumentu osobie prowadzącej sprawę, dokument ma miejsce jako odwzorowanie cyfrowe.
Pismo wychodzące (odbiorca odbierze w postaci papierowej)	Jest sporządzane co najmniej w dwóch egzemplarzach, z których jeden przekazywany jest odbiorcy, a drugi odkładany do akt sprawy przechowywanych w teczce aktowej.	Sporządzone w systemie klasy EZD (elektronicznie) i podpisywane kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Odbiorca otrzymuje je w postaci papierowej z umieszczonym własnoręcznie podpisem.
Zwrotne potwierdzenie odbioru, które wróciło do podmiotu; potwierdzenie zwrócone do jednostki	Sekretariat przekazuje do należytej komórki, osoba odpowiedzialna dołącza je do pisma wychodzącego.	Zostaną zeskanowane (w niezmiennym formacie) i podłączone do sprawy w systemie klasy EZD.
Pismo przychodzące w postaci elektronicznej	Zostanie wydrukowane, oznaczone pieczęcią wpływu, przekazane do odpowiedniego stanowiska pracy.	W formie, w jakiej zostało dostarczone, jest zachowywane w systemie klasy EZD.
Pismo wychodzące (odbiorca odbierze w formie elektronicznej)	Przygotowywane w dwóch wersjach: papierowej z własnoręcznym podpisem, odkładane do akt sprawy i przechowywane w teczce aktowej i elektronicznie, należy je podpisać kwalifikowanym podpisem elektronicznym.	Przechowuje się w systemie klasy EZD (elektronicznie), należy je podpisać kwalifikowanym podpisem elektronicznym, poprzez środek komunikacji elektronicznej przekazywane jest odbiorcy.

Źródło: opracowanie własne.

Dla wyżej wymienionych systemów wyjątkiem może być system dziedziny, który definiowany jest jako samodzielny i niezależny system informatyczny, stworzony do świadczenia usług tylko dla silnie określonego obszaru danego przedsiębiorstwa. Nie stanowi on części innego systemu dziedziny, ale może być producentem lub konsumentem informacji dla innych systemów dziedziny⁴. Przykładem takiego systemu może być m.in. Baza Usług Stanu Cywilnego (BUSC), w której prowadzi się rejestry stanu cywilnego, np. rejestracja urodzenia dziecka, zawarcia związku małżeńskiego czy zgonu.

⁴ https://pl.wikipedia.org/wiki/System_dziedziny [dostęp: 31.10.2022].

2. Podstawy prawne

Podstawy prawne odnośnie do jednostek samorządu terytorialnego możemy znaleźć już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polski⁵, a mianowicie w art. 164, który stanowi, że:

- Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.
- Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.
- Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Obok ustawy zasadniczej jednym z głównych aktów prawnych odnoszących się do analizowanego zagadnienia jest Kodeks Postępowania Administracyjnego (KPA), który w art. 63 § 1 wskazuje, że prawidłowe wniesienie podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) odbywa się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania⁶.

Kolejnym bardzo ważnym aktem prawnym jest Instrukcja Kancelaryjna, a ściślej mówiąc: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, którego § 1.1. określa:

- instrukcję kancelaryjną,
- sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitych rzeczowych wykazów akt,
- instrukcję w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, zwaną dalej „instrukcją archiwalną”, dla organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy, zwanych dalej „podmiotami”⁷.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

⁶ Kodeks Postępowania Administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, jak i Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym to kolejne akty prawne odnoszące się do zarządzania dokumentacją.

Instrukcja kancelaryjna określa szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych w podmiocie oraz reguluje postępowanie w tym zakresie z wszelką dokumentacją, jeżeli przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie stanowią inaczej, czyli niezależnie od techniki jej wytwarzania, postaci fizycznej oraz informacji w niej zawartych oraz począwszy od wpływu lub powstania dokumentacji wewnątrz do momentu jej uznania za część dokumentacji w archiwum zakładowym⁸. Instrukcja kancelaryjna przedstawia, jak postąpić z dokumentem, który trafił do urzędu. Każda jednostka samorządu terytorialnego musi posiadać i stosować instrukcję kancelaryjną, będącą wewnętrznym dokumentem określonej jednostki. Za jej przygotowanie i wykonanie odpowiada kierownik komórki organizacyjnej urzędu, w tym przypadku Prezydent Miasta. Musi on jasno i precyzyjnie skonkretyzować całą procedurę postępowania z dokumentami.

Organ, formułując daną instrukcję kancelaryjną i związane z nią czynności, jest zobowiązany do wyznaczenia dyspozycji, w jaki sposób załatwiać i rozstrzygać dane sprawy. Zarządzanie dokumentacją musi być odpowiednio rejestrowane, gromadzone i udostępniane. System EZD nakłada obowiązek rejestrowania wszystkich czynności kancelaryjnych w formie elektronicznej, od przyjęcia przesyłki przez założenie i prowadzenie sprawy, gromadzenie dokumentacji w danej sprawie, aż po jej archiwizację⁹. Wszelką dokumentację należy zeskanować i przechowywać w punkcie informacyjnym w przeznaczonych do tego pudłach w zakresie składów chronologicznych.

Istotne dla postępowania zmian w systemie kancelaryjnym może być m.in. przełożenie postaci drukowanej (papierowej) na formę elektroniczną. W rozumieniu instrukcji kancelaryjnej dokument jest to akt będący dowodem, ustanawiający uprawnienie lub stwierdzający prawdziwość określonych w nim zdarzeń lub danych¹⁰. Ważne jest przedstawienie środków komunikacji elektronicznej, do których należą: elektroniczna skrzynka podawcza (ESP)¹¹, formularz elektroniczny, poczta elektroniczna, sms oraz mms.

⁸ P. Kral, *op. cit.*, s. 17.

⁹ Zasady funkcjonowania systemu EZD zostały przyjęte na mocy Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67, zob. załącznik nr 1, Instrukcja kancelaryjna, s. 749.

¹⁰ J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 212.

¹¹ Elektroniczna Skrzynka Podawcza – dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu

KPA stanowi, iż np. z podaniem można wystąpić drogą elektroniczną, kierując je na elektroniczną skrzynkę podawczą. Aby złożyć podanie w takiej formie, po pierwsze należy posiadać konto na platformie ePuap (elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej), a po drugie organ administracji powinien udostępnić jej adres. Zazwyczaj udostępnia się go w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). W pełni się zgadzam z tym, co pisze Artur Prasal: „Należy dodatkowo zwrócić uwagę na często popełniany błąd pojęciowy dotyczący rozróżnienia terminu ePUAP odnośnie do ESP. Zdarza się bowiem, iż wskazuje się, że podanie zostało przekazane przez ePUAP. Natomiast w rzeczywistości ePUAP jest system teleinformatycznym, w ramach którego udostępniono m.in. elektroniczną skrzynkę podawczą, a podania są w rzeczywistości przekazywane przez ESP”¹².

W dobie czwartej rewolucji technicznej trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem Zbigniewa Leońskiego, iż „instrukcje kancelaryjne dotyczą również zastosowania informatyki w czynnościach kancelaryjnych. W rachubę wchodzi tu odpowiednie oprogramowanie, przechowywanie w pamięci komputerowej i zabezpieczenie przechowywanych danych, wreszcie przyjmowanie i wysyłanie korespondencji za pomocą poczty elektronicznej”¹³.

3. Rejestr korespondencji przychodzącej i wychodzącej w badanym podmiocie

Korespondencja przychodząca

Wpływ dokumentów do urzędu może przybrać różną formę: np. mogą być dostarczone osobiście w formie papierowej, poprzez operatora pocztowego, kuriera, gońca, jak i w formie elektronicznej na skrzynkę ESP, ePUAP, PeUP. Na każdym piśmie wpływającym przybijana jest pieczętka wpływu (Urząd Miejski w Nowej Soli wpłynęło dnia...). Wszystkie pisma, które wpłynęły, przekazywane są do kierownika organu, w tym przypadku do Prezydenta Miasta, w celu zadekretowania, czyli wskazania przez Prezydenta, do jakiej komórki organizacyjnej powinno być skierowane pismo. Może się zdarzyć tak, że Prezydent wskaże więcej niż jedną komórkę, wtedy „pierwszeństwo” przekazania, jak i ewentualnego wypożyczenia pisma ma pierwsza wskazana komórka. Po zadekretowaniu wszystkie pisma z powrotem przekazywane są do punktu informacyjnego. Pracownik punktu informacyjnego

powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego, art. 3 pkt 17 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565.

¹² A. Prasal, *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018, s. 23.

¹³ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 149.

przyjmuje pismo przychodzące i wpisuje je do rejestru korespondencji przychodzącej. Rejestrację pism dokonuje się w następujący sposób: pismo przekazywane jest do składu chronologicznego (pełnego bądź niepełnego); ustanawiana jest data wpływu pisma; wpisany temat sprawy; jeżeli pismo posiada znak sprawy to wpisujemy, zaznaczamy formę doręczenia dokumentu (np. polecony za potwierdzeniem), wpisujemy (zaciągamy z bazy danych) kontrahenta jeżeli nie ma go w bazie danych to należy go utworzyć i zapisać, zaznaczamy okienko „zastosuj” dzięki któremu zostaje wygenerowany nr RKP, który należy zapisać na przyjętym dokumencie np. RKP-00601/23; otrzymany dokument jest skanowany i zapisany w systemie w rejestrze korespondencji przychodzącej i przekazany do naczelnika wskazanej wcześniej komórki. Jeżeli pismo zadekretowane jest na więcej niż jedną komórkę, to procedura jest taka sama, z tym że przy przekazaniu do naczelników komórek najpierw wybierany jest naczelnik pierwszej zadekretowanej komórki, oraz pozostali naczelnicy z imienia i nazwiska, kończąc w ten sam sposób „przekaż i wyjdź” oraz „zapisz i wyjdź”.

Pisma przychodzące drogą elektroniczną numer RKP mają nadawany automatycznie. Pracownik punktu informacyjnego wszystkie takie pisma przekazuje do Prezydenta, który decyduje, kto ma otrzymać dany dokument i przekazuje go dalej.

Rejestry pism przychodzących służą do: odbierania, opracowywania i przekazywania. Pozwalają również na to, aby użytkownik wyszukał i odebrał przekazane do niego pismo oraz przekazał takie pismo do innego użytkownika. Formy pism przychodzących możemy podzielić na:

- nieodebrane – dają możliwość wyszukania pisma przychodzącego przekazanego do użytkownika, ale jeszcze przez niego nieodebranego, podobnie jak pisma odrzucone, które są przekazane przez danego użytkownika i odrzucone przez adresata przekazania,
- odrzucone – pisma przychodzące przekazane przez aktualnego użytkownika i odrzucone przez adresata przekazania,
- w opracowaniu – ta forma daje możliwość wyszukania pisma przychodzącego, które aktualnie jest opracowywane przez użytkownika programu,
- przekazywane – pozwala wyszukać pisma przychodzące przekazane przez użytkownika programu, ale których adresat jeszcze nie odebrał,
- aktualne – znajdują się tu wszystkie pisma, które leżą w kompetencji aktualnego użytkownika, ale które nie są pismami historycznymi. Znajdują się tu również pisma przychodzące nieodebrane, odrzucone, w opracowaniu, przekazywane, a także pisma, które były opracowane kiedyś przez użytkownika nienależące do wcześniej wymienionych kategorii – nie są one historyczne,
- historyczne – pozwalają wyszukać pisma przychodzące, które są załatwiane przez użytkownika i oznaczane jako historyczne.

Tabela 2. Rejestr Korespondencji Przychodzącej w UM w Nowej Soli

Rok	Forma elektroniczna (ESP, ePUAP, PeUP)	Forma papierowa
2018	1024	24 086
2019	209	28 730
2020	586	23 460
2021	3091	36 203
2022	2996	41 167

Źródło: opracowanie własne.

Korespondencja wychodząca

Przy załatwianiu spraw zazwyczaj sporządza się szablon pisma wychodzącego. Pismo takie przypisuje się do sprawy poprzez nadanie mu odpowiedniego znaku. Wymaga akceptacji, opatrzone zostaje datą sporządzenia i własnoręcznym podpisem.

Sporządza się je zazwyczaj w dwóch egzemplarzach, gdzie jeden zostaje odłożony do akt sprawy, a drugi wysyłany jest do odbiorcy. Osoba odpowiedzialna za sporządzenie pisma wybiera również sposób wysyłki do adresata. Jeżeli jest to wysyłka, która wymaga potwierdzenia odbiorcy, wypełnia „zwrotkę”, na której umieszcza dane adresata, znak sprawy, wydział i pieczętkę urzędu. Pismu, które zostało przyłączone do akt sprawy, pracownik sekretariatu nadaje pieczęć „wysłano dnia...” i opatruje podpisem. Rejestr przesyłek wychodzących zaciągany jest automatycznie, pracownik punktu kancelaryjnego wraz z bieżącą datą drukuje rejestr, na podstawie którego prowadzona jest „pocztowa książka nadawcza”, gdzie obok danych adresatów wybiera format przesyłki, sposób wysłania przesyłek oraz kwotę opłaty za daną przesyłkę, na koniec wszystko sumując. Wydruki takiego rejestru sporządza się zawsze w dwóch egzemplarzach. Oba oddawane są wraz z przesyłkami do operatora pocztowego, a na następny dzień roboczy jeden egzemplarz wraz z pieczęcią i podpisem pracownika poczty polskiej jest zwracany do punktu kancelaryjnego.

Tabela 3. Rejestr Korespondencji Wychodzącej w UM w Nowej Soli

Rok	Forma elektroniczna (ESP, ePUAP, PeUP)	Forma papierowa
2018	158	2 038
2019	1337	36 453
2020	2497	34 264
2021	1541	13 237
2022	2028	12 511

Źródło: opracowanie własne.

Jeden i drugi system ma swoje wady i zalety. Od dawna obieg dokumentów przyjmował fizyczny schemat, czyli od urzędnika do urzędnika, od wydziału do wydziału. Wszystko to było przechowywane w formie papierowej. Jednak w ciągu lat nastąpił nagły postęp, gdzie papierowe dokumenty zaczęły znikać, a w ich miejsce pojawiły się dokumenty cyfrowe, które przechowywane są elektronicznie. Porównajmy zatem oba systemy obiegu dokumentów.

Pierwszorzędną dominacją tradycyjnego systemu obiegu dokumentów jest przyzwyczajenie. W tej sytuacji wszystko (cały proces) jest znane, nie jest więc potrzebne wprowadzanie w życie specjalnego szkolenia, które jest związane z kosztami i czasem. Zaletą jest też brak obowiązku cyfryzacji ówczesnego archiwum i bieżącej dokumentacji. Zasadniczą wadą tradycyjnego obiegu dokumentów jest czas poświęcany na odnajdywanie różnego rodzaju dokumentów. Obieg tradycyjny niesie za sobą niepotrzebne koszty i nie jest dobrą praktyką, choćby ze względu na brak należytej ochrony dokumentów przed dostępem osób nieupoważnionych, zwłaszcza w kontekście danych wrażliwych, co w dobie obowiązywania RODO ma kluczowe znaczenie. Ponadto zbiór dokumentów w postaci papierowej fizycznie zajmuje bardzo dużo miejsca i konieczne jest zorganizowanie fizycznego archiwum. Takie archiwum wiąże się nie tylko z dodatkowymi kosztami, ale i z czasem, jaki traci się na szukanie konkretnego pisma, aby przekazać je odpowiedniej osobie lub do odpowiedniego wydziału, co znacząco utrudnia codzienną pracę. Ponadto dokumenty w takiej formie łatwo mogą się zgubić bądź ulec zniszczeniu. Utrudnieniem jest także wysyłanie poczty tradycyjnej, co nierzadko zabiera nawet kilka dni w ciągu całego procesu. Kolejne wady systemu tradycyjnego to:

- zatrudnienie gońca, aby przekazał wszelką dokumentację (na terenie miasta), pocztę do adresatów, instytucji czy jednostek podległych urzędowi,
- na skutek zdarzeń losowych takich jak pożar lub powódź dokumentacja narażona jest na nieodwracalne zniszczenie,
- koszty związane z kupnem kopert, papieru ksero, tonerów do drukarki itp.,
- tradycyjny obieg jest obiegiem nieekologicznym,
- szukanie osoby wewnątrz urzędu, która ma złożyć podpis na piśmie.

Podsumowując – system tradycyjnego obiegu dokumentów ma więcej wad niż zalet.

Analizując jednak elektroniczny system obiegu dokumentacji, należy stwierdzić, że obok zalet ma również wady:

- początkowe koszty związane z wdrożeniem systemu; zainwestowanie w oprogramowanie, odpowiedni sprzęt komputerowy, ochronę danych,
- możliwość włamania się hakerów, a co za tym idzie, utrata ważnych danych,
- sporządzanie dodatkowych kopii zapasowych w programie,

- awarie techniczne, przez które istnieje prawdopodobieństwo utraty danych zapisanych na dysku,
- znalezienie specjalisty, aby wdrożył system, jak i czas poświęcony na wdrożenie,
- przeszkolenie pracowników z nowego systemu,
- obawa pracowników, że elektroniczne zarządzanie dokumentacją zabierze ich miejsce pracy,
- problemy techniczne i programistyczne przy instalowaniu,
- pomimo elektronicznego systemu obiegu dokumentów i tak należy drukować wybrane pisma urzędowe,
- należy we właściwy sposób archiwizować i katalogować dokumentację, eliminując błędy,
- zbytne przyzwyczajenie do tradycyjnego systemu,
- ryzyko nieumyślnego przekazania dokumentacji osobom postronnym,
- konieczność zdigitalizowania obecnej dokumentacji.

Mimo wymienionych wad, system elektroniczny ma wiele zalet:

- brak fizycznego archiwum, co daje nam oszczędność miejsca,
- szybki, sprawny obieg dokumentów, wszelkie wnioski przesłane online trafiają do odbiorcy w kilka sekund,
- sprawdzenie całej historii obiegu dokumentów (np. na jakim etapie jest sprawa lub u kogo się zatrzymała),
- szybkość w odnalezieniu archiwalnej dokumentacji,
- podpisanie dokumentów bez potrzeby ich drukowania (o ile osoba posiada kwalifikowany podpis elektroniczny),
- ogólny brak konieczności drukowania pism,
- oszczędność czasu i pieniędzy (mimo zainwestowania pieniędzy na początku wdrożenia systemu),
- lepszy dostęp do informacji,
- redukcja ilości dokumentacji papierowej,
- udoskonalenie załatwiania różnych spraw wewnątrz urzędu,
- zwiększenie efektywności swojej pracy,
- możliwość wysłania jednego komunikatu dotyczącego wszystkich pracowników za pomocą „jednego kliknięcia”, bez potrzeby informowania każdego z osobna,
- możliwość pracy zdalnej, co sprawdziło się podczas pandemii,
- przydzielenie odpowiedniego pracownika do właściwych zadań,
- złożenie elektronicznego wniosku urlopowego.

Doręczenie elektroniczne, choć skutkujące jak doręczenie papierowego dokumentu, rozpowszechniało się bardzo powoli. Głównie z powodu słabego poziomu cyfryzacji społeczeństwa, braku zaufania do tej formy załatwiania spraw, przywią-

zania urzędników do papieru czy względnie wysokiego kosztu certyfikatu kwalifikowanego. Powaga czerwonej pieczętki dla wielu obywateli jest wciąż jedynym akceptowalnym dowodem autentyczności pisma urzędowego¹⁴.

Ostatecznie należy stwierdzić, że elektroniczny system obiegu dokumentów jest znacząco efektywniejszy od tradycyjnego, ponieważ ma dużo więcej zalet: przede wszystkim oszczędność czasu, mniejszy chaos, minimalne szanse na zagubienie dokumentów, a także możliwość bezpośredniego wglądu z jakiegokolwiek miejsca oraz mobilność. Wpływa pozytywnie na efektywność pracy, jest dużym udogodnieniem, co więcej, można kontrolować, jaki jest stan sprawy na każdym etapie obiegu dokumentów.

Wnioski końcowe – wybrane wyniki badań

W powyższym artykule autorzy podjęli próbę odpowiedzi na pytanie, czy elektroniczny system obiegu dokumentów jest efektywniejszy od tradycyjnego. Z przeprowadzonego badania ankietowego wynika, że elektroniczny system obiegu dokumentów jest efektywniejszy od tradycyjnego, co korzystnie wpływa na sprawność załatwiania spraw w urzędzie.

Zebrane dane oraz przegląd literatury pozwoliły na dokonanie analizy postawionego problemu badawczego. W badaniu wykorzystano wyłącznie kwestionariusz ankiety, wzięło w nim udział 60 pracowników (45 kobiet i 15 mężczyzn).

Ankietowani wystawili samoocenę z zakresu poziomu wiedzy na temat procesów kancelaryjnych, z czego 43 osoby oceniły swój poziom wiedzy jako średni, 17 – jako wysoki. Żaden z pracowników nie uznał swojego poziomu wiedzy jako niski. Najwięcej osób, które wybrały swój poziom wiedzy jako średni, to pracownicy ze stażem do lat 5; badani, którzy wybrali swój poziom wiedzy jako wysoki, to pracownicy ze stażem 20 lat i więcej.

Badani uznali, że są gotowi na podwyższanie swoich kwalifikacji w zakresie cyfryzacji. Większość zdecydowanie deklaruje, że weźmie w nich udział, a część boi się, że nie zrozumie „nowości”. Tylko 7% pracowników uważa, że takie szkolenia są niepotrzebne.

Za największą wadę systemu tradycyjnego respondenci uznali fakt, że dokumenty w postaci papierowej zajmują dużo miejsca, co wiąże się również z kosztami utrzymania i przechowywania dokumentów w archiwum. Zaletą jest ich fizyczna forma. W systemie elektronicznym wybrano wszystkie zaproponowane zalety (ilość oddanych głosów była bardzo podobna), przy czym nieznacznie, ale jednak największą zaletą jest ochrona środowiska, największą zaś wadą są awarie techniczne.

¹⁴ T. Rusiniak, *Doręczanie pism drogą elektroniczną*, „IT w Administracji. Miesięcznik informatyków i menadżerów IT sektora publicznego” 2021, nr 12(169), s. 38.

Na pytania, w jakiej formie powinny wpływać pisma od osób fizycznych, a w jaki sposób od instytucji, za sposobem tradycyjnym w przypadku osób fizycznych opowiedziało się 21 osób, za sposobem elektronicznym 23 osoby, dla 16 osób nie ma różnicy, w jaki sposób wpłyną pisma. Z kolei odnośnie do systemu wpływu pism od instytucji 36 respondentów jest za systemem elektronicznym, 11 za tradycyjnym, a 13 osobom jest to obojętne.

Powyższe odpowiedzi potwierdziły, że elektroniczny system obiegu dokumentów jest efektywniejszy od tradycyjnego, a także korzystnie wpływa na sprawność załatwiania spraw w urzędzie. Nie ulega wątpliwości, że informatyzacja administracji publicznej jest konieczna i opłacalna. Zlikwiduje ona bowiem bariery biurokratyczne, skróci czas realizacji zadań, a ponadto zmniejszy również koszty związane z wysyłką w tradycyjny sposób.

Literatura

- Abgarowicz G., Perłakowska E., Prasal A., *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018.
- Janowski J., *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009.
- Kral P., *Nowa instrukcja kancelaryjna z komentarzem i instruktażem sporządzenia dla organów jednostek samorządu terytorialnego lub rządowej administracji zespolonej w województwie oraz obsługujących je urzędów*, Gdańsk 2011.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010.
- Prasal A., *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018.
- Rusiniak T., *Doręczanie pism drogą elektroniczną*, „IT w Administracji. Miesięcznik informatyków i menadżerów IT sektora publicznego” 2021, nr 12(169).

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Kodeks Postępowania Administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67.

Źródła internetowe

https://pl.wikipedia.org/wiki/System_dziedziny

Tomasz Kosicki

Polska Akademia Nauk

ORCID 0000-0003-1831-3251

t.kosicki@inp.pan.pl

Fikcja prawna doręczenia przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym – wybrane uwagi w kontekście relacji pomiędzy Kodeksem postępowania administracyjnego a ustawą o doręczeniach elektronicznych

Słowa kluczowe: doręczenia elektroniczne, publiczna usługa hybrydowa, podmiot publiczny, podmiot niepubliczny, ogólne postępowanie administracyjne

Streszczenie. Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 18 listopada 2022 r. o doręczeniach elektronicznych modyfikacji uległa zasada oficjalności doręczeń wynikająca z art. 39 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, która zakłada pierwszeństwo doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych nad doręczeniem tradycyjnym. Jednocześnie w ogólnym postępowaniu administracyjnym dopuszczano możliwość doręczania pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej przez operatora wyznaczonego, polegającej na przekształceniu dokumentu elektronicznego nadanego przez podmiot publiczny na tradycyjną przesyłkę listową. Znamienne jest jednak, że kwestia doręczania pism przy wykorzystaniu tej usługi uregulowana została w sposób dość lapidarny, a rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym nastroża daleko idących wątpliwości interpretacyjnych, pomimo próby doprecyzowania ustawowej regulacji. Wątpliwości te wynikają również z faktu, że rozporządzenie reguluje ważne zagadnienia dotyczące doręczeń, co budzić może sprzeciw w związku z przecięż gwarancyjnym charakterem tego typu przepisów. W opracowaniu przedstawiono zatem rodzące się problemy praktyczne na tle dopuszczalności doręczania pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej. Za szczególnie istotne uznano podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy aktualny stan prawny pozwala na przyjęcie fikcji prawnej doręczenia pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej. Jak wykazano, brak przepisów w tym zakresie traktować należy jako poważne zaniedbanie, wymagające podjęcia prac ustawodawczych. Ukazano również, że relacja pomiędzy powyższymi ustawami jest daleka od doskonałości.

Legal fiction of service using a public hybrid service in general administrative proceedings – selected remarks in the context of the relationship between the Code of Administrative Procedure and the Act on Electronic Delivery

Keywords: electronic delivery, public hybrid service, public entity, non-public entity, general administrative proceedings

Summary. With the entry into force of the Act of November 18, 2022 on electronic deliveries, the principle of officiality of deliveries, resulting from art. 39 of the Act of June 14, 1960 – Code of

Administrative Procedure, which assumes priority of electronic delivery to the address for electronic delivery over traditional delivery. At the same time, in general administrative proceedings, it was allowed to deliver letters using a public hybrid service by a designated operator, consisting in converting an electronic document sent by a public entity into a traditional letter item. It is significant, however, that the issue of service of documents using this service has been regulated in a rather concise manner, and the Regulation of Minister of State Assets on the implementation of a public hybrid service in domestic traffic raises far-reaching doubts of interpretation, despite an attempt to specify statutory regulation. These doubts also result from the fact that the regulation regulates important issues related to service, which may raise objections, due to the guarantee nature of such provisions. Therefore, the study presents emerging practical problems with regard to the admissibility of service of documents using a public hybrid service. It was considered particularly important to attempt to answer the question whether the current legal status allows for accepting the legal fiction of service of documents using a public hybrid service. As it has been shown, the lack of regulations in this area should be treated as a serious omission requiring legislative work. It has also been shown that the relationship between the above laws is far from perfect.

Wprowadzenie

Wraz z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹ w polskim porządku prawnym zaczęły obowiązywać nowe usługi e-doręczeń, takie jak publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego (PURDE) czy publiczna usługa hybrydowa (PUH), a ponadto istotnej modyfikacji uległy przepisy niektórych aktów prawnych. Przykładem w tym zakresie może być wpływ powyższej ustawy na ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego², gdzie nie tylko przemodelowano zasadę oficjalności doręczeń, ale również wprowadzono możliwość doręczania pism przy wykorzystaniu PUH.

Pobieżna analiza regulacji w powyższym przedmiocie nastręcza jednak daleko idących wątpliwości interpretacyjnych, związanych między innymi z uregulowaniem w rozporządzeniu Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym³ niektórych kwestii dotyczących doręczeń, które z natury cechują się przecież gwarancyjnym charakterem, ale również z lapidarnością wspomnianej regulacji kodeksowej. Przede wszystkim istotnym mankamentem aktualnych przepisów dotyczących doręczenia pism przy wykorzystaniu PUH jest brak uregulowania fikcji prawnej doręczenia, co może mieć wpływ na efektywność i szybkość postępowania administracyjnego. W niniejszym opracowaniu przedstawiono zatem rodzące się problemy praktyczne na tle dopuszczalności doręczania pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 285; dalej: u.d.e.

² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.; dalej: k.p.a.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 1503; dalej: r.p.u.h.

1. Ogólna charakterystyka publicznej usługi hybrydowej

W świetle art. 2 pkt 7 u.d.e. PUH to usługa pocztowa, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe⁴, świadczona przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą jest podmiot publiczny. Jednocześnie, mając na uwadze zawarte w tym przepisie odesłanie, uznać można, że PUH oznacza usługę pocztową polegającą na wykonywaniu w obrocie krajowym lub zagranicznym zarobkowego przesyłania przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej. W literaturze zwraca się uwagę, że „istotą tego rodzaju czynności stanowiącej usługę pocztową jest umożliwienie przekazywania treści stanowiącej zawartość przesyłek pocztowych w formie elektronicznej. Tytułem egzemplifikacji takiej usługi pocztowej będzie sytuacja, gdy przesyłka została przyjęta przez operatora pocztowego na nośniku elektronicznym, następnie została wydrukowana przez operatora pocztowego – już w formie przesyłki papierowej i jest przedmiotem dalszych czynności składających się na usługę pocztową (tj. sortowane i doręczanie)”⁵. Co jednak istotne, zaproponowane powyżej wyjaśnienie nie oddaje istoty PUH.

Mając na uwadze treść art. 46 ust. 1 u.d.e., zauważyć należy, że PUH polega na przekształceniu (konwersji) przez operatora wyznaczonego dokumentu elektronicznego nadanego przez podmiot publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową (papierową⁶) w celu doręczenia korespondencji do adresata (podmiotu niepublicznego nieprofesjonalnego⁷). Owa konwersja odbywa się w sposób zautomatyzowany przy jednoczesnym zachowaniu tajemnicy pocztowej na każdym etapie realizacji tej usługi. Jak zauważa Martyna Wilbrandt-Gotowicz, specyfika publicznej usługi hybrydowej „[...] polega na połączeniu w ramach jednej prawnie uregulowanej usługi pocztowej przekazu przesyłki pocztowej z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej oraz tradycyjnego doręczenia przekazu informacyjnego w formie fizycznej przesyłki listowej. Jej kluczowym elementem jest zatem przekształcenie dokumentu elektronicznego nadanego przez podmiot

⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.; dalej: pr. poczt.

⁵ S. Syp, *Komentarz do art. 2, [w:] Prawo pocztowe. Komentarz*, red. T. Skoczny, Legalis 2018.

⁶ A. Skóra, P. Kardasz, K. Szelańska, *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, red. A. Bochetyn, J.H. Szlachetko, Gdańsk 2020, s. 66.

⁷ Zob. art. 2 pkt 5 i 6 u.d.e., który definiuje podmioty publiczne i niepubliczne. Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3, s. 403–404.

publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową”⁸. Wskazuje się jednocześnie, że PUH ma charakter posiłkowy, „[...] zapewniając dostarczenie korespondencji od podmiotów publicznych także tym, którzy ze środków komunikacji elektronicznej nie chcą lub nie mogą korzystać. Regulacje w tym przedmiocie są natury gwarancyjnej, odpowiadając zasadzie dostępności doręczeń dla wszystkich podmiotów, także niekorzystających ze środków komunikacji elektronicznej czy pozbawionych wolności, co stanowi ważny wymóg realizacji standardów praworządności i sprawiedliwości formalnej oraz zapobiegania skutkom wykluczenia cyfrowego w postępowaniach administracyjnych i sądowych”⁹.

Na powyższym tle wypada wskazać, że podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej w przypadku: 1) braku możliwości doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych zgodnie z art. 4 albo 2) gdy posiada on wiedzę, że osoba fizyczna posiadająca adres do doręczeń elektronicznych została pozbawiona wolności (art. 5 u.d.e.). W przypadku pierwszej przesłanki chodzi o sytuację, gdy podmiot niepubliczny nie posiada adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych (BAE), a zatem nie zachodzi tutaj możliwość świadczenia PURDE. Należy zgodzić się z poglądem, że przesłanka ta wynika z fakultatywności (dobrowolności) posiadania adresu do doręczeń elektronicznych przez podmiot niepubliczny¹⁰. Z kolei w przypadku przesłanki wynikającej z art. 5 pkt 2 u.d.e. chodzi o sytuację, gdy wprawdzie podmiot niepubliczny posiada adres do doręczeń elektronicznych, ale z uwagi na fakt pozbawienia wolności nie jest możliwe doręczenie korespondencji w ramach PURDE.

Świadczenie PUH przez operatora wyznaczonego odbywa się przy zachowaniu standardów określonych w art. 45 ust. 2 u.d.e., jak również z uwzględnieniem przepisów r.p.u.h. oraz Regulaminu świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej¹¹. W tym względzie na uwagę zasługuje treść § 4 ust. 1 r.p.u.h., który wskazuje, że warunkiem realizacji PUH jest przekazanie za pośrednictwem systemu operatora wyznaczonego lub zintegrowanego z nim systemu dokumentu elektronicznego zawierającego treść korespondencji. Co istotne, dokument ten musi spełniać wymagania techniczne

⁸ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 110.

⁹ *Eadem*, *Komentarz do art. 5*, [w:] *Doręczenia elektroniczne...*, s. 134.

¹⁰ A. Skóra, *Komentarz do art. 5*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023, s. 101. Por. 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. 270-271.

¹¹ https://bip.poczta-polska.pl/wp-content/uploads/Regulamin_PURDE_i_PUH_v.2.0.pdf [dostęp: 18.06.2023] – dalej: Regulamin.

określone w załączniku do rozporządzenia. Ponadto, zgodnie z § 4 ust. 2 Regulaminu, podmiot publiczny powinien przy przygotowaniu przesyłki uwzględnić wytyczne wskazane w załączniku nr 1 do Regulaminu.

W art. 47 ust. 1 u.d.e. ustawodawca przewidział ponadto, że w ramach przekształcania (konwersji), operator wyznaczony zapewnia wykonanie wydruku dokumentu elektronicznego z należytą starannością i jakością techniczną (uwzględniając minimalne wymogi określone na podstawie art. 48 u.d.e.¹²). Chodzi więc o to, aby wydruk był tak wykonany, by umożliwić adresatowi zapoznanie się z treścią korespondencji bez konieczności weryfikacji tej treści z dokumentem elektronicznym. Jednocześnie zobowiązano operatora wyznaczonego do tego, aby zapewnił zgodność treści wydrukowanego dokumentu elektronicznego oraz dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej z treścią odpowiadających im dokumentów elektronicznych. Ma to o tyle istotne znaczenie, że niespełnienie powyższych wymagań skutkuje uznaniem PUH za nienależycie wykonaną (§ 11 pkt 1-2 r.p.u.h.; zob. też § 5 i 6 Regulaminu).

2. Fikcja prawna doręczenia pism przy wykorzystaniu PUH w postępowaniu administracyjnym ogólnym

W aktualnym stanie prawnym można przyjąć, że wejście w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych przyczyniło się do modyfikacji, wynikającej z art. 39 k.p.a., zasady oficjalności doręczeń. Do tej pory w doktrynie przyjmowano, iż z zasady tej wynika, że doręczanie pism jest ustawowym obowiązkiem organów administracji publicznej oraz że strony i inni uczestnicy postępowania nie muszą w tym zakresie składać żadnych dodatkowych wniosków lub żądań¹³, co w konsekwencji wyklucza obowiązywanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym zasady dyspozycyjności¹⁴.

¹² Minimalne wymagania techniczne dla wydruków dokumentów elektronicznych realizowanych w zakresie publicznej usługi hybrydowej, <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/minimalne-wymagania-techniczne-dla-wydrukow-dokumentow-elektronicznych-realizowanych-w-zakresie-publicznej-uslugi-hybrydowej.html> [dostęp: 18.06.2023].

¹³ Tak m.in. A. Korzeniowska-Polak, *Zasada oficjalności doręczeń w postępowaniu administracyjnym i jej realizacja*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, nr 3, s. 18; B. Kwiatek, *Komentarz do art. 39, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, t. 1, LEX/el. 2020. Zob. też wyrok NSA z 23 listopada 2017 r., I OSK 1503/17, LEX nr 2412499; wyrok WSA w Poznaniu z 2 lipca 2019 r., III SA/Po 166/19, LEX nr 2692502; wyrok WSA w Krakowie z 15.10.2021 r., I SA/Kr 823/21, LEX nr 3254039 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2022 r., III SA/Wr 683/21, LEX nr 3460119.

¹⁴ J. Szuma, [w:] W. Sawczyn, J. Szuma, *Doręczenia w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Wrocław 2014, s. 36. Tak również G. Łaszczycza, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 2, cz. 3: *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2021, s. 696-697.

Zgodnie z art. 39 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu. Wskazuje on ponadto, że doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych jest podstawowym sposobem dokonywania doręczeń oraz że ma on pierwszeństwo nad doręczeniem tradycyjnym¹⁵. Treść tego przepisu jest spójna z założeniami domyślnej cyfrowości doręczeń podmiotów publicznych¹⁶, wynikającej z ustawy o doręczeniach elektronicznych. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że dopiero gdy doręczenie pism w sposób określony wyżej nie będzie możliwe, zastosowanie znajdzie art. 39 § 2 i 3 k.p.a.

Z zasadą fakultatywności posiadania przez podmioty niepubliczne adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do BAE koresponduje treść art. 39 § 2 k.p.a., który stanowi, że w przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem: 1) przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej albo 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Podkreślenia wymaga w kontekście przepisów o doręczeniach, że jest to jedyny przepis, który odnosi się do PUH. Nie zdecydowano się w związku z tym na uregulowanie w Kodeksie tak istotnych kwestii dotyczących PUH jak np. dowody doręczenia pism, postępowanie operatora wyznaczonego w przypadku niemożności doręczenia przesyłki w postaci pozostawienia adresatowi zawiadomienia o tym fakcie czy fikcji prawnej doręczenia.

Na tle powyższego wypada odnotować, że problematyka dotycząca dowodów doręczenia uregulowana została w § 6 r.p.u.h. Dowód doręczenia pisma nadanego przez organ administracji publicznej po jego wcześniejszej konwersji przyjmować będzie każdorazowo postać dokumentu elektronicznego w postaci pliku XML (*Extensible Markup Language*), wytwarzanego automatycznie w systemie operatora wyznaczonego. Zgodnie z § 6 ust. 2 r.p.u.h. zawierać on będzie w szczególności informacje o: 1) dacie doręczenia, zawiadomienia o próbie doręczenia albo odmowy przyjęcia przesyłki rejestrowanej; 2) danych adresata przesyłki rejestrowanej, a w przypadku gdy przesyłka rejestrowana została odebrana przez inną uprawnioną osobę, również danych tej osoby obejmujących jej imię, nazwisko oraz określenie jej związku z adresatem (zob. też § 6 ust. 3 Regulaminu).

Zasadnicze wątpliwości budzi uregulowanie w § 7 r.p.u.h. postępowania operatora wyznaczonego w przypadku niemożności doręczenia korespondencji adre-

¹⁵ 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. 42.

¹⁶ Szerzej M. Wilbrandt-Gotowicz, *Transformacja...*, s. 266–267.

satowi lub innej osobie upoważnionej w związku z jego nieobecnością¹⁷. Wynikają one przede wszystkim z faktu, że przepisy o doręczeniach mają charakter norm *iuris cogentis* o gwarancyjnym charakterze i jako takie, jak się wydaje, nie powinny stanowić przedmiotu regulacji rozporządzenia. Akt prawny tego typu z uwagi na swój wykonawczy (ew. doprecyzowujący) charakter nie daje pewności i stabilności uregulowanych w nim zagadnień. Rozporządzenie ma przede wszystkim stanowić konkretyzację norm ustawowych, a także zapewnić realizację ustawy upoważniającej¹⁸.

W przypadku stwierdzenia nieobecności adresata lub innej osoby uprawnionej do odbioru przesyłki listowej rejestrowanej w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata umieszcza się zawiadomienie o podjętej próbie doręczenia przesyłki rejestrowanej w ramach PUH oraz o możliwości jej odbioru we wskazanej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w terminie 7 dni od dnia pozostawienia zawiadomienia (§ 7 ust. 1 r.p.u.h.). Z kolei w sytuacji niezgłoszenia się adresata lub innej osoby uprawnionej do odbioru przesyłki listowej rejestrowanej w terminie określonym zgodnie z ust. 1, operator wyznaczony przekazuje powtórne zawiadomienie o możliwości jej odbioru w terminie 14 dni, licząc od dnia następującego po dniu pozostawienia pierwszego zawiadomienia (§ 7 ust. 2 r.p.u.h.). Przedstawiona regulacja zbliżona jest do postanowień art. 44 § 2 i 3 k.p.a. Istotna różnica sprowadza się jednak do tego, że w § 7, na co już zwrócono uwagę, nie uregulowano kwestii związanej z przyjęciem fikcji prawnej doręczenia korespondencji przy wykorzystaniu PUH. Jest to poważna luka, przepisy zaś k.p.a., jak i u.d.e. oraz r.p.u.h. nie pozwalają udzielić jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie. Rodzi się zatem pytanie o wzajemne relacje pomiędzy tymi aktami prawnymi.

Fikcja prawna doręczenia (domniemanie doręczenia), najogólniej rzecz ujmując, polega na przyjęciu, że pismo zostało doręczone do adresata, mimo że faktycznie adresat go nie odebrał. Stąd też ten sposób doręczenia określić można mianem doręczenia zastępczego bądź subsydiarnego. W przypadku art. 44 k.p.a. przyjęcie owego domniemania jest możliwe po kumulatywnym spełnieniu przesłanek wymienionych w tym przepisie, tj. niemożności przyjęcia doręczenia w sposób określony w art. 42 i 43 k.p.a., pozostawienie pisma na przechowywanie na okres 14 dni w placówce pocztowej lub urzędzie gminy, umieszczenie zawiadomienia z art. 44

¹⁷ W literaturze wątpliwości te zasygnalizowała również A. Skóra, *Komentarz do art. 50, [w:] Doręczenia elektroniczne...*, s. 337.

¹⁸ B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, LEX/el. 2010, rozdział IV.3. wraz z podaną tam literaturą i orzecznictwem.

§ 2 k.p.a., a w dalszej konsekwencji umieszczenie powtórnego zawiadomienia¹⁹. Taki pogląd ugruntował się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tytułem przykładu: w jednym z wyroków przyjęto, że „warunkiem przyjęcia przez organ fikcji doręczenia pisma jego adresatowi (art. 44 § 4 k.p.a.) jest dysponowanie przez organ niebudzącymi wątpliwości dowodami potwierdzającymi, że spełnione zostały wszystkie przesłanki określone w art. 44 k.p.a. Musi istnieć pewność co do tego, że nastąpiło prawidłowe zawiadomienie adresata o pozostawieniu przesyłki w oddawczym urzędzie pocztowym przez określony czas. Adresat musi być zawiadomiony zarówno o pozostawieniu pisma, jak i miejscu, gdzie może je odebrać i o terminie odbioru, a zwrotne potwierdzenie odbioru musi być wypełnione czytelnie wraz z podpisem listonosza”²⁰.

Na tle powyższego nie jest wiadome, czy w sposób analogiczny powyższe zapamiętanie można odnosić do doręczania pism przy wykorzystaniu PUH, a zwłaszcza postanowień § 7 ust. 1 i 2 r.p.u.h. Należy bowiem zwrócić uwagę, że rozporządzenie nie reguluje daty doręczenia na wzór art. 44 § 4 k.p.a. Przepis ten określa, że doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w art. 44 § 1 k.p.a., a pismo pozostawia się w aktach sprawy. Rozporządzenie wskazuje jedynie, że przesyłka listowa rejestrowana nieodebrana w terminie, o którym mowa w ust. 2, jest zwracana do nadawcy (§ 7 ust. 3 r.p.u.h.; zob. też § 17 ust. 5 Regulaminu).

De lege lata, taki sposób uregulowania przedmiotowego zagadnienia, a zwłaszcza pominięcie przez twórcę rozporządzenia kwestii ustalenia daty doręczenia przesyłki przy wykorzystaniu PUH²¹, zasługuje na zdecydowanie krytyczną ocenę. Nie wiadomo bowiem, na podstawie jakich przepisów organy administracji publicznej mają przyjmować datę doręczenia pism w toku postępowania administracyjnego. Nie jest też jasne, czy taka była intencja ustawodawcy.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w przypadku, gdy doręczenie w sposób określony w art. 39 § 2 pkt 1 k.p.a. nie jest możliwe, to zastosowanie znajdzie przepis art. 39 § 3 k.p.a.²² Zgodnie z jego treścią w takim przypadku organ administracji publicznej doręcza pisma 1) przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 pr. poczt. (przesyłką pocztową przyjętą za pokwitowaniem przyjęcia

¹⁹ Tak np. P. Wajda, *Komentarz do art. 44*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Legalis 2023.

²⁰ Wyrok WSA w Łodzi z 23 kwietnia 2021 r., III SA/Łd 206/21, LEX nr 3174658. Zob. też wyrok NSA z 20 stycznia 2020 r., II OSK 2936/19, LEX nr 3010554.

²¹ Nie reguluje tego także wspomniany wcześniej § 6 r.p.u.h.

²² P. Wajda, *Komentarz do art. 39*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...* Autor ten stwierdza wprost, że kolejność doręczeń z art. 39 k.p.a. jest następująca: doręczenie elektroniczne z art. 39 § 1 k.p.a., w przypadku gdyby doręczenie takie nie było jednak możliwe, to wtedy zastosowanie znajdzie doręczenie hybrydowe z art. 39 § 2 k.p.a., w przypadku zaś gdyby i takie doręczenie było niemożliwe, zastosowanie znajdzie doręczenie tradycyjne (na papierze) z art. 39 § 3 k.p.a.

i doręczaną za pokwitowaniem odbioru), albo 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Stanowisko takie jest do zaakceptowania i może być traktowane jako propozycja rozwiązania istotnej luki w tym zakresie. Wydaje się jednak, że przyjęcie poglądu, iż w przypadku niepowodzenia pierwszego ze sposobów doręczenia zachodzi konieczność wykorzystania kolejnego, stoi w sprzeczności chociażby z art. 12 k.p.a. Rodzi się bowiem zagrożenie niczym nieuzasadnionym przedłużaniem toczącego się postępowania administracyjnego.

W tym kontekście należy stanąć na stanowisku, że dopuszczając możliwość doręczania pism przy wykorzystaniu PUH w postępowaniu administracyjnym, ale też w innych procedurach, ustawodawca powinien dążyć do uregulowania podniesionych zagadnień, jeśli nie kompleksowo, to możliwie jak najbardziej szczegółowo, jednocześnie jasno i precyzyjnie określając wzajemnie relacje aktu procesowego z ustawą o doręczeniach elektronicznych.

3. Wnioski końcowe

Przeprowadzona powyżej analiza pozwala na postawienie kilku zasadniczych wniosków. Po pierwsze, raz jeszcze należy negatywnie ocenić uregulowanie niektórych kwestii związanych z doręczaniem korespondencji przy wykorzystaniu PUH w rozporządzeniu wykonawczym. Tego typu zabieg ustawodawcy stoi w sprzeczności z ogólnymi założeniami przepisów o doręczeniach, które mają charakter gwarancyjny. Tym samym postulować należy włączenie, jeśli nie wszystkich, to wybranych przepisów r.p.u.h. do ustawy o doręczeniach elektronicznych, a zwłaszcza § 7.

Po drugie, istotne wątpliwości interpretacyjne w praktyce może budzić lapidarność regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego w części dotyczącej wykorzystywania PUH do doręczania przez organy administracji publicznej pism w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Wątpliwości te są potęgowane przede wszystkim przez brak uregulowania tak istotnych zagadnień jak np. fikcja prawna doręczenia, co rodzi wreszcie pytanie o wzajemne relacje między wyżej wskazanymi ustawami. Nie można oprzeć się wrażeniu, że mamy tutaj do czynienia z istotną luką, która powinna zostać przez ustawodawcę wyeliminowana, co potraktować można jako wniosek *de lege ferenda*.

Jednocześnie trudno jest w związku z tym zaakceptować stanowisko, że wobec braku możliwości doręczenia pism przy wykorzystaniu PUH organ powinien skorzystać ze sposobów określonych w art. 39 § 3 k.p.a. Jak bowiem wskazano, tego typu działanie może w istotny sposób wpłynąć na efektywność i szybkość toczącego się postępowania administracyjnego. Wydaje się, że tego typu interpretacja stoi w sprzeczności z *ratio* przepisów o doręczeniach, jak i samym charakterem publicznej usługi hybrydowej.

Literatura

- Korzeniowska-Polak A., *Zasada oficjalności doręczeń w postępowaniu administracyjnym i jej realizacja*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, nr 3.
- Kościuk D.J., *Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8.
- Kwiatek B., *Komentarz do art. 39*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, t. 1, LEX/el. 2020.
- System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 3: *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021.
- Sawczyn W., Szuma J., *Doręczenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Wrocław 2014.
- Skóra A., Kardasz P., Szelągowska K., *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, red. A. Bochetyn, J.H. Szlachetko, Gdańsk 2020.
- Skóra A., *Komentarz do art. 5*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023.
- Skóra A., *Komentarz do art. 50*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023.
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, LEX/el. 2010.
- Syp S., *Komentarz do art. 2*, [w:] *Prawo pocztowe. Komentarz*, red. T. Skoczny, Legis 2018.
- Wajda P., *Komentarz do art. 39*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Legis 2023.
- Wajda P., *Komentarz do art. 44*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Legis 2023.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz do art. 2*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz do art. 5*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3.
- 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.

Źródła internetowe

- Minimalne wymagania techniczne dla wydruków dokumentów elektronicznych realizowanych w zakresie publicznej usługi hybrydowej, <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/minimalne-wymagania-techniczne-dla-wydrukow-dokumentow-elektronicznych-realizowanych-w-zakresie-publicznej-uslugi-hybrydowej.html>.
- Regulamin świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej, https://bip.poczta-polska.pl/wp-content/uploads/Regulamin_PURDE_i_PUH_v.2.0.pdf.

Magdalena Kowalczyk

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0003-1623-5237

m.kowalczyk@wpa.uz.zgora.pl

Nowoczesne technologie wykorzystywane w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Zabór w latach 2018-2022

Słowa kluczowe: elektroniczny podpis, rejestry elektroniczne, gmina Zabór, ePUAP, nowoczesne technologie, informatyzacja

Streszczenie. Postęp techniczny i rozwój cywilizacji w XXI w. doprowadziły do dużych zmian w naszym życiu. Zmiany technologii, na przykład informacyjnych i komunikacyjnych, widoczne są w każdej dziedzinie życia, również administracji. Wdrażanie nowoczesnych technologii oraz dostosowanie ich do zmieniającego się otoczenia wpływa w dużym stopniu na działania jednostek samorządu terytorialnego, co ukazałam na przykładzie małej gminy Zabór. W artykule omówiłam wiele teoretycznych i praktycznych aspektów używania nowoczesnych technologii w gminie Zabór.

W Urzędzie Gminy Zabór wykorzystuje się następujące narzędzia oparte na nowoczesnych technologiach: ePUAP, fanpage Facebook, aplikacja mobilna Moja Okolica, poczta elektroniczna oraz system powiadamiania SMS dla mieszkańców gminy Zabór. Analiza dostępnych danych wskazała, że w okresie pandemii w znaczący sposób wzrosła liczba pism i wniosków składanych przez ePUAP oraz skrzynkę elektroniczną do Urzędu Gminy Zabór.

Ważnymi zagadnieniami nowoczesnych technologii są stosowanie rejestrów elektronicznych i używanie podpisu elektronicznego. W artykule ukazałam także zagrożenia, jakie spotykają e-administrację, które związane są z cyberprzestępczością i jej odmianą, czyli cyberterroryzmem. Problemy te zostały w artykule szeroko i wnikliwie omówione z wykorzystaniem dostępnej literatury i regulacji prawnych istniejących na ten temat oraz danych statystycznych z gminy Zabór. Zastosowałam metody analizy dokumentów, historyczną i indukcyjną, oraz wykorzystałam dane statystyczne. Zaproponowałam nowe rozwiązania w prawie z zakresu stosowania nowoczesnych technologii.

Advanced technologies used in local government units on the example of the commune of Zabór in years 2018-2022

Keywords: electronic signature, electronic registers, commune of Zabór, ePUAP, advanced technologies, computerization

Summary. The technological advancement and development of our civilization in the 21st century has resulted in significant changes in our life. Changes in, for instance, information and communication technology are apparent in every area of life, including administration. The implementation of advanced technologies and adjusting them to the changing environment has a large impact on the operations of local government units, which I have presented based on the example of the commune of Zabór. In this article, I have discussed many theoretical and practical aspects of the application of new technologies in the commune of Zabór.

The Office of the commune of Zabór utilizes the following advanced technologies: ePUAP (Electronic Platform of Public Administration Services), a fanpage Facebook, the "My Area" mobile application, electronic mail and the SMS notification system for the inhabitants of the commune of Zabór. The analysis of available data has proven that during the period of pandemic, the number of letters and petitions filed to the Office of the Commune of Zabór through the ePUAP and the electronic mail greatly increased.

The use of electronic registers and the electronic signature is an important aspect of modern technologies. In the article, I have also acknowledged the risks that e-administration can encounter. Such risks are connected to cybercrime which cyber terrorism is a variation of. The problems have been broadly and thoroughly discussed in the article with the use of the available reference literature and legal regulations devoted to this subject as well as with the use of statistical data from the commune of Zabór. For the analysis of documents, I have applied the historical and inductive approach as well as used statistical data. I have proposed new solutions in the regulations of law within the scope of application of advanced technologies.

Wstęp

Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych doprowadził do przejścia ery industrialnej w erę postindustrialną, czyli epokę informacji. Ukształtowało to nowy model społeczeństwa informacyjnego¹. Nowoczesne technologie informatyczne zaczęły wkraczać w każdą dziedzinę życia, nawet w administrację. Powstał termin „e-government”, który oznacza dostęp do urzędów, aktów prawnych przez globalną sieć². Przedrostek e- w różnych słowach, jak e-administracja, e-bankowość, e-działalność, e-płatności pochodzi od angielskiego słowa *electronic* i oznacza, że kontakty między daną organizacją a klientami odbywają się drogą elektroniczną, dzięki wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT)³.

Wdrażanie e-government w Polsce związane było z naszym wstąpieniem do Unii Europejskiej. Rozwój e-administracji nastąpił jako efekt członkostwa w strukturach unijnych⁴. Termin „e-government” w ujęciu UE jest szerszy niż w terminologii polskiej⁵. W Polsce rozumiemy go jako świadczenie usług w drodze elektronicznej przez urzędy, natomiast w innych krajach określa się nim wszystkie formy kontaktu klienta z administracją wykorzystujące technologie informatyczne⁶.

W zależności od zasięgu e-government pracownicy mogą wykonywać prace na poziomie lokalnym, tj. w gminie lub regionalnie na poziomie województwa,

¹ A. Bógdał-Brzezińska, M.F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003, s. 304.

² *Ibidem*, s. 327.

³ A. Kaczorowska, *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami*, Łódź 2013, s. 17.

⁴ *Ibidem*, s. 9.

⁵ *Ibidem*, s. 19.

⁶ *Ibidem*, s. 9.

a także działania krajowe i międzynarodowe⁷. Najwięcej zadań mają samorządy, gdyż są najbliższymi obywateli. Najczęściej bowiem kierujemy się do gminy, by zaspokoić nasze potrzeby związane z pomocą społeczną, wydaniem dowodu osobistego, zgłoszeniem wpisu do aktów stanu cywilnego. W związku z tym najsilniejszy rozwój e-usług nastąpić powinien w zakresie działania administracji samorządowej⁸. Usługa jednostki samorządu terytorialnego jest udostępniana przez ten organ w dwóch przypadkach⁹: gdy ustawa przewiduje to wyraźnie w przepisie prawa, a gdy przepis organu nie wskazuje w ogóle organu do określenia wzoru, wynika to z art. 16b ustawy o informatyzacji¹⁰.

Zainteresowanie technologiami informatycznymi wzrasta, choć wywołują one w e-administracji wiele kontrowersji zarówno wśród urzędników, jak i obywateli¹¹. Głównie wynika to z wad e-administracji: brak wiedzy na temat usług elektronicznych w administracji¹²; strach, że maszyny zastąpią pracę ludzi; możliwość dublowania się dokumentów poprzez ich gromadzenie w formie elektronicznej, jak i papierowej¹³; stereotypowe przekonanie, że internet nie jest bezpiecznym miejscem do komunikacji¹⁴. Jednak e-administracja ma nie tylko wady, ale też zalety: obniżenie kosztów funkcjonowania administracji¹⁵; ograniczenie konieczności powiadamiania wszystkich urzędów o zmianie danych osobowych¹⁶; ograniczenie ryzyka zaistniałych pomyłek związanych z wysłaniem, adresowaniem i fizyczną podróżą dokumentów¹⁷. Administrację elektroniczną powinna zatem cechować przede wszystkim: dostępność, integralność, szybkość, mobilność, pewność, jawność, przejrzystość, jednoznaczność, interaktywność, decentralizacja, integracja, optymalizacja, multimedializacja i wirtualizacja¹⁸. E-government to nowoczesna administracja,

⁷ M. Luterek, *E-government. Systemy informacji publicznej*, Warszawa 2010, s. 30-31.

⁸ M. Hacia, *E-administracja szansą na usprawnienie komunikacji pomiędzy państwem a obywatelem*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013, s. 177.

⁹ P. Romaniuk, *Tradycje i przyszłość administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, „Journal of Modern Science” 2020, nr 1/44, s. 272-273.

¹⁰ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 51, dalej ustawa o informatyzacji lub ustawa i.p.

¹¹ K. Jastrzębska, *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Warszawa 2018, s. 155.

¹² P. Romaniuk, *Szanse i zagrożenia dla administracji publicznej w świadczeniu usług drogą elektroniczną*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 450-451.

¹³ D. Tyrawa, *Administracja globalna a e-administracja*, [w:] *E-administracja. Szanse...*, s. 75.

¹⁴ I. Adamczyk, E. Michta, *Technologie informatyczne jako ulepszenie działania administracji publicznej*, [w:] *E-administracja. Szanse...*, s. 86.

¹⁵ T. Musiałik, *E-administracja w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria „Organizacja i Zarządzanie” 2012, z. 63a, s. 16.

¹⁶ I. Adamczyk, E. Michta, *op. cit.*, s. 85.

¹⁷ M. Chałupczak, *E-administracja w Polsce. Aspekty dotyczące obywateli*, [w:] *E-administracja. Szanse...*, s. 105-106.

¹⁸ E. Lulewicz, *E-administracja – szanse i zagrożenia*, [w:] *E-administracja. Szanse...*, s. 217.

która świadczy usługi użyteczności publicznej dla różnych podmiotów. Dzięki e-administracji mamy możliwość efektywnie świadczyć usługi w relacjach administracja–administracja, administracja–przedsiębiorstwa, administracja–obywatel¹⁹.

Realne z informatyzowanie administracji rozpoczęto już dawno, przenosząc administrację na nowoczesne tory, wprowadzając transparentność. Nastąpiło uproszczenie procedur administracyjnych dzięki przekazaniu urzędnikom nowych narzędzi, które pozwalają wykonywać pracę bezpiecznie i zgodnie z prawem realizować obowiązki urzędników²⁰. E-administracja jest odciążona od rutynowych czynności i należy do sektora rozwijających się usług intelektualnych, gdzie większość czynności podlega zalgorytmizowaniu. Zadania, które były dotychczas wykonywane przez urzędników, teraz wykonują komputery²¹, które nie służą już tylko jako maszyny do pisania. Jest to obecnie podstawowe narzędzie pracy nie tylko pracowników administracji. Gromadzą, porządkują i poszukują informacji związanych ze stosowaniem prawa. Mimo iż niosą one za sobą wiele korzyści, stwarzają też nowe zagrożenia²². W wirtualnej przestrzeni, zwanej cyberprzestrzenią, ludzie wykonują specyficzne czynności, tak jakby istniały one w realnej przestrzeni fizycznej i realizują w ten sposób wiele zadań. Zaspokajają się w ten sposób zbiorowe potrzeby mieszkańców. Szczególnie samorządy chętnie zakładają i rozbudowują oraz udoskonalają swoje serwisy, dostarczając nie tylko danych o urzędzie. Na ich stronach znajdziemy aktualne informacje dotyczące np. sfery kulturalnej czy turystycznej²³. Niestety, umieszczanie informacji w internecie powoduje też zagrożenia związane z cyberprzestępczością, której odmianą jest cyberterroryzm. Z powodu tych zagrożeń potrzeba bardziej precyzyjnego i surowszego prawa, które karze cyberprzestępców.

Wdrażanie e-administracji wymaga przeprowadzenia kompleksowych zmian organizacyjnych, wdrożenia nowych rozwiązań technicznych i prawnych. Proces ten często związany jest z przełamywaniem barier kulturowych. Jest przy tym długotrwały i kosztowny, wymagający nakładów np. na zakup sprzętu komputerowego o odpowiednim standardzie, szybkie łącza komputerowe i odpowiednie wdrażanie narzędzi, jak elektroniczny obieg dokumentów czy zintegrowane

¹⁹ M. Kowalewski, *Usługi teleinformatyczne administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 37.

²⁰ P. Hic, R. Nowakowski, *Elektroniczne zarządzanie dokumentacją jako przykład informatyzacji działalności administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 3798, s. 32–33.

²¹ G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 12.

²² G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka prawnicza. Nowoczesne technologie informacyjne w pracy prawników i administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 17.

²³ W. Wytrzązek, *Wirtualna przestrzeń publiczna – szansa czy zagrożenie dla administracji?*, [w:] *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku. Perspektywa politologiczna i prawna*, red. A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak, Warszawa 2013, s. 182–183.

systemy informatyczne, odpowiednie rejestry²⁴. Udostępnienie cyfrowych usług publicznych jest uregulowane w polskim prawie. Są to regulacje ogólne, dotyczące wszystkich usług, ale mamy przepisy szczegółowe, które regulują funkcjonowanie usług dziedzinowych²⁵.

1. Akty prawne dotyczące informatyzacji

Proces budowy społeczeństwa informacyjnego odbywa się na gruncie odpowiednich aktów prawnych zarówno prawa europejskiego, jak i polskiego oraz licznych dokumentów strategicznych²⁶. Od 1 maja 2008 r. można zauważyć wprowadzanie zmian technicznych i organizacyjnych do urzędów związanych z rozszerzaniem usług informatycznych. Wdrożenie złożonych wymogów prawnych i przyjęcie właściwych rozwiązań w tym zakresie może trwać jeszcze długo²⁷.

W polskim systemie prawnym wyróżniamy kilka aktów prawnych, które zawierają regulacje podstawowe dla rynku informatycznego. Uznają one szczególną rolę i stanowią wycinek regulacji prawnych z zakresu struktury informacyjnej państwa i regulacji elektronicznych. Wiele podstawowych zasad normujących to zagadnienie rozrzuconych jest w aktach prawnych poświęconych prawu cywilnemu, karnemu lub administracyjnemu²⁸.

Termin „informatyzacja” administracji rozumie się powszechnie jako „komputeryzacja” urzędów i związany jest z wyposażeniem urzędów administracji publicznej w komputery z dostępem do internetu²⁹. Używa się go do stosowania nowych technologii przez prawników i administrację publiczną. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³⁰ została znowelizowana i w dniu 1 lipca 2002 r. utworzono resort, który odpowiada za proces informatyzacji Polski. Art. 12a ustawy o działach administracji rządowej stanowi, że dział informatyzacja obejmuje sprawy takie jak informatyzacji administracji publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne, systemów i sieci teleinformatycznych administracji publicznej, wspierania inwestycji w dziedzinie informatyzacji, rozwoju usług

²⁴ B. Bal-Domańska, A. Salus, *Wstęp do e-administracji. E-obieg dokumentów w administracji publicznej z wykorzystaniem el-Dok-Systemu*, Wrocław 2010, s. 11.

²⁵ M. Kraska, *Udostępnianie cyfrowych usług publicznych*, [w:] *eUrząd. Cyfrowe usługi publiczne. Poradnik dla administracji i przedsiębiorców*, Warszawa 2016, s. 19.

²⁶ A. Kaczorowska, *op. cit.*, s. 103-104.

²⁷ A. Prasal, J. Rybińska, J. Kozera, *Jak przygotować urząd do realizacji usług publicznych na platformie elektronicznej. Wytoczne dla urzędów administracji publicznej*, Gdańsk 2008, s. 55.

²⁸ A. Maik, M. Rysińska, *E-usługi administracji samorządowej w ocenie studentów*, [w:] *E-administracja. Szanse...*, s. 226.

²⁹ G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *op. cit.*, s. 325.

³⁰ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2512).

świadczonych drogą elektroniczną, bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w wymiarze cywilnym, ewidencji pojazdów, ewidencji kierowców oraz ewidencji posiadaczy kart parkingowych³¹, identyfikacji elektronicznej³².

Poprawy sytuacji w administracji publicznej miała dokonać ustawa o informatyzacji³³, której zadaniem było usprawnienie funkcjonowania instytucji m.in. poprzez określenie zasad wdrażania informatycznych rozwiązań³⁴. Ustawa ta uważana jest za akt prawa administracyjnego i stanowi uzupełnienie do kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o dostępie do informacji publicznej. Określa ona minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych, a także wymiany informacji w postaci elektronicznej. Ustawę tę stosuje się do wszystkich organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów, jednostek organizacyjnych prokuratury, samorządu terytorialnego i ich organów, jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, funduszy celowych, zakładów opieki zdrowotnej, ZUS, KRUS, NFZ. Zakres podmiotowy obejmuje również państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie ustaw odrębnych w celu realizacji zadań publicznych. W ustawie tej podjęto się ujednolicenia terminologii informatycznej używanej w prawie polskim. Ustawa ta definiuje pojęcia jak rejestr publiczny, oprogramowanie interfejsowe³⁵.

Urzędy coraz częściej wykorzystują narzędzia internetowe do komunikacji z obywatelami, czego dowodem jest chociażby rosnąca liczba jednostek w administracji, które posiadają i rozbudowują konta na portalach społecznościowych, np. Twitter lub Facebook³⁶. Można jednak zauważyć brak komunikacji między uczestnikami procesu legislacyjnego w zakresie regulacji dotyczących e-administracji czy brak porozumienia w kwestii przepisów ułatwiających udostępnianie e-usług publicznych oraz procedur e-administracji. Przepisy cechuje mała spójność zapisów w prawie, a w wyniku nieprawidłowej komunikacji nie tylko na poziomie legislacji mamy spory dotyczące informatyzacji³⁷. Jednakże widoczne są również dobre strony informatyzacji administracji, które przyczyniają się do ułatwienia życia, czemu służą na przykład rejestry elektroniczne.

³¹ G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *op. cit.*, s. 325-326.

³² Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1797.

³³ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 51, dalej: ustawa i.p.

³⁴ M. Butkiewicz, *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006, s. 63.

³⁵ G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *op. cit.*, s. 329-330.

³⁶ W. Wytrzążek, *op. cit.*, s. 183.

³⁷ A. Kaczorowska, *op. cit.*, s. 173.

2. Rejestry publiczne

Tworzenie rejestrów jest jednym z wielu obowiązków administracji publicznej. Rejestry obejmują swoim zakresem każdą dziedzinę życia oraz każdy dział administracji publicznej. Nazwy rejestrów odpowiadają często odpowiednim dziedzinom aktywności administracji, poczynając od rejestru stanu cywilnego, a kończąc na rejestrach statków³⁸.

Rejestr (łac. *registrum* lub *regestrum*) rozumiany jest w Europie tradycyjnie jako spis, zazwyczaj alfabetyczny wykaz lub lista. W Polsce pojęcie to definiuje ustawa o informatyzacji. Definicja legalna tego pojęcia ma odróżniać rejestr od pojęcia ewidencji³⁹. Rejestrem publicznym jest rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. Rejestr jest związany z przetwarzaniem informacji w systemach teleinformatycznych. Rejestr publiczny jest zbiorem informacji o osobach, rzeczach lub prawach, utworzonym na podstawie przepisów prawa i prowadzonym przez organ rejestrowy o charakterze publicznym⁴⁰.

3. Podpis elektroniczny

Podpis jest czynnością konwencjonalną, znaną i stosowaną od niepamiętnych czasów, która jest bardzo ważna nie tylko w prawie⁴¹. Prawodawcy od dawna poszukują alternatywy dla podpisu własnoręcznego, który stanowi od zawsze dowód na złożenie oświadczenia woli o określonej treści⁴².

Idea wprowadzenia uniwersalnego podpisu elektronicznego, stosowanego na równi z podpisem własnoręcznym, pojawiła się pod koniec XX w. Technologie podpisu cyfrowego na podstawie zasad kryptografii asymetrycznej pojawiły się w latach 90. XX w. i spowodowały uchwalenie pierwszych aktów prawnych z tego zakresu, które stanowiły, że podpis ten może być stosowany zamiennie z podpisem własnoręcznym w obrocie prawnym. Ustawa amerykańska stanu Utah z 9 marca 1996 r. jako pierwsza zajęła się podpisem elektronicznym. W ciągu następnych pięciu lat przyjęto różne regulacje prawne z tego zakresu w wielu aktach krajowych, międzynarodowych i wspólnotowych⁴³.

³⁸ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 276.

³⁹ G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *op. cit.*, s. 44.

⁴⁰ G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *op. cit.*, s. 343.

⁴¹ J. Janowski, *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Warszawa 2007, s. 21.

⁴² *Sporządzanie umów elektronicznych. Komentarz praktyczny, wzory umów, orzecznictwo*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2017, s. 7.

⁴³ G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *op. cit.*, s. 404-405.

Prekursorem podpisu elektronicznego w Europie były Niemcy. Tematyką tą zajęły się już w 1997 r., tworząc ustawę z dnia 22 lipca 1997 r. o regulacji ramowych warunków dla usług informacyjnych i komunikacyjnych, która zawiera także unormowania dotyczące podpisu elektronicznego. W 2001 r. przyjęto w Niemczech nową ustawę o podpisie elektronicznym i ustawę dotyczącą czynności prawnych⁴⁴. Za tym przykładem poszła też Unia Europejska, której instytucje wspólnotowe przygotowały dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych⁴⁵. W lipcu 2016 r. weszło w życie 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 wewnętrznym⁴⁶, tzw. rozporządzenie eIDAS. Doprowadziło ono do uchylecia dyrektywy 1999/93/WE i przyczyniło się do zdezaktualizowania ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym⁴⁷, która utraciła moc 7 października 2016 r. Miejsce tej ustawy zajęła w roku 2016 ustawa o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej⁴⁸, która obecnie obowiązuje i reguluje kwestie podpisu elektronicznego. Ustawy te regulują dziedzinę w prawie zupełnie nową, technicznie zaawansowaną i opisaną specjalistycznym językiem, co powoduje, że czytanie tych aktów nie jest łatwe do zrozumienia. Podpis elektroniczny występuje w każdej gałęzi prawa, np. cywilnego, karnego czy administracyjnego⁴⁹.

Od 18 czerwca 2002 r. mamy w Polsce możliwość elektronicznego podpisywania dokumentów i jeszcze nie wszyscy obywatele zdają sobie sprawę, że tak podpisany dokument jest ważny w świetle prawa⁵⁰. Podpis elektroniczny jest to sposób podpisania dokumentu w postaci elektronicznej, a stworzenie elektronicznej alternatywy dla własnoręcznego podpisu wynikało z upowszechnienia elektronicznych form komunikowania się i rozwoju⁵¹.

Celem ustawy o podpisie elektronicznym z 2001 r. było umożliwienie zawierania umów i składania oświadczeń woli w formie elektronicznej. Organy administracji

⁴⁴ *Sporządzanie umów elektronicznych...*, s. XIV.

⁴⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych, Dz.Urz. UE L z 2000 r., nr 13, 12.

⁴⁶ 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.Urz. UE L z 2014 r., nr 257.73, dalej: rozporządzenie eIDAS.

⁴⁷ Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 262 ze zm.

⁴⁸ Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1797 ze zm.

⁴⁹ R. Podpłóński, P. Popis, *Podpis elektroniczny. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 7.

⁵⁰ A. Kaczorowska, *op. cit.*, s. 174.

⁵¹ J. Jacyszyn, J. Przetocki, A. Wittlin, S. Zakrzewski, *Podpis elektroniczny. Komentarz do ustawy z 18 września 2001 r.*, Warszawa 2002, s. 7-8.

publicznej miały 4 lata na przygotowanie procedur umożliwiających internetowy kontakt z urzędem. Nie ma jednak jednej definicji podpisu elektronicznego – w wielu krajach różnie definiuje się podpis elektroniczny⁵². Aby podpis elektroniczny spełniał swoją funkcję, musi spełnić warunki dotyczące: wiarytelności, czyli autentyfikacji i być związany z autorem; integralności dokumentu elektronicznego, z którym musi być związany; identyfikacji, tj. rozpoznania autora składającego podpis; weryfikacji przez osoby trzecie⁵³.

Prawo wyróżnia dwa podstawowe rodzaje podpisu elektronicznego. Pierwszym z nich jest zwykły podpis elektroniczny, a drugim – zaawansowany kwalifikowany podpis elektroniczny oparty na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego; oba są przyporządkowane do osoby fizycznej i potwierdzają co najmniej jej imię, nazwisko lub pseudonim. Kwalifikowany certyfikat to dokument, który musi być wydawany przez kwalifikowanego dostawcę usług zaufania i spełnia wymogi określone w rozporządzeniu eIDAS⁵⁴. Zaawansowany podpis elektroniczny musi spełniać wymogi z art. 26 rozporządzenia eIDAS. Powinien być przyporządkowany do osoby podpisującej i musi umożliwiać ustalenie jej tożsamości. Podpis ten składany jest przez osobę przy użyciu konkretnych danych, które są pod jego wyłączną kontrolą, tzn. umożliwiają wykrycie wszelkich późniejszych modyfikacji tych danych⁵⁵. Kwalifikowany podpis elektroniczny jest weryfikowany przy użyciu specjalnego, kwalifikowanego certyfikatu. Oznacza zaawansowany podpis elektroniczny, który jest składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania takiego podpisu elektronicznego i który opiera się na kwalifikowanym certyfikacie. Certyfikat to dokument elektroniczny zapisany na pliku, który zawiera dane na temat właściciela certyfikatu (są to dane osobowe i dwa klucze: klucz prywatny i klucz publiczny). Specjalną odmianą certyfikatu jest certyfikat kwalifikowany uzyskany z Centrum Certyfikacji, wydawany po przejściu odpowiedniej ścieżki weryfikacyjnej⁵⁶.

Z podpisem elektronicznym związane są następujące korzyści: oszczędność czasu i pieniędzy, obniżenie kosztów eksploatacji, oszczędności na dystrybucji dokumentów⁵⁷. Zabezpieczenia w podpisie elektronicznym dotyczą tego, że: jest wyłącznie przyporządkowany do osoby składającej ten podpis; sporządzony przy

⁵² A. Zalewska, *System bezpieczeństwa informacji – podpis elektroniczny*, [w:] *Nowoczesne technologie informatyczne i ich wpływ na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych*, red. N. Siemieniuk, Białystok 2005, s. 190.

⁵³ *Ibidem*, s. 191.

⁵⁴ G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *op. cit.*, s. 406.

⁵⁵ W. Cyrul, K. Jasińska, A. Kubiak-Cyrul, J. Opila, T. Pelech-Pilichowski, P. Potiopa, P.V. Lauratti, *Identyfikacja podmiotów prawnych w obrocie cyfrowym*, Warszawa 2019, s. 141-142.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 142-143.

⁵⁷ A. Zalewska, *op. cit.*, s. 192.

użyciu bezpiecznych urządzeń służących do składania podpisu, powiązany jest z danymi, do których jest dołączany⁵⁸. Osoby, które są przeciwnikami informatyzacji, twierdzą, że posługiwanie się e-podpisem może prowadzić do wielu nadużyć. Oświadczenia woli składane na odległość sprowadzają ryzyko, że niepowołana osoba, biegła w zakresie sieci komputerowych, będzie potrafiła włamać się do systemu danych i skorzystać z podpisu w naszym imieniu. Jednak podpis elektroniczny posiada wiele zabezpieczeń, chociażby kwalifikowany certyfikat sporządzony na podstawie dokumentu tożsamości i osobistego stawiennictwa w urzędzie certyfikacyjnym. Można stąd wnosić, że podpis elektroniczny jest bardziej zaufaną metodą niż własnoręczny, który można łatwiej podrobić⁵⁹.

4. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP)

Na profil zaufany ePUAP składają się trzy zasadnicze elementy: zestaw informacji, wiarygodne potwierdzenie danych dotyczących osoby lub podmiotu dokonane przez właściwy podmiot będący organem administracji publicznej lub innym podmiotem wskazanym przez ustawę o informatyzacji, a także konto na ePUAP⁶⁰ – strony internetowej www.epuap.gov.pl, na której urzędy udostępniają usługi bezpłatnie, a obywatele mogą realizować sprawy urzędowe. Z ePUAP można korzystać w dowolnym miejscu i czasie, nawet będąc poza granicami Polski⁶¹. Platforma ta ma być urzeczywistnieniem idei elektronicznej administracji w Polsce⁶². Celem ePUAP było stworzenie jednolitego, bezpiecznego i funkcjonalnego kanału usług publicznych⁶³. Strona ePUAP została uruchomiona w 2008 r. Miała ona na celu skrócić czas i obniżyć koszty udostępniania zasobów informacyjnych przez urzędy obywatelom. Projekt profilu zaufanego ePUAP jest zestawem informacji identyfikujących i opisujących podmiot będący użytkownikiem konta na ePUAP, który został potwierdzony w wiarygodny sposób przez jakikolwiek z organów, do których stosuje się przepisy ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁶⁴. Strona ta ma na celu doskonalenie świadczonych

⁵⁸ *Ibidem*, s. 193.

⁵⁹ M. Walenda, *Czy podpis elektroniczny zastąpi podpis własnoręczny*, [w:] *E-administracja. Szanse...*, s. 332.

⁶⁰ P. Ziółkowski, *Profil zaufany – zagrożenia czy szansa dla rozwoju e-administracji*, [w:] *E-administracja. Szanse...*, s. 348.

⁶¹ D. Fleszer, *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie ePUAP*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, s. 132-133.

⁶² A. Kaczorowska, *op. cit.*, s. 162.

⁶³ I. Adamczyk, E. Michta, *op. cit.*, s. 82.

⁶⁴ G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *op. cit.*, s. 341-342.

i dostępnych już usług, budowę katalogów elektronicznych, stworzenie rządowego obiegu dokumentów, modernizację infrastruktury elektronicznej, nowelizację ustaw i działań regulacyjnych, działalność edukacyjną i promocyjną oraz poszerzenie oferty elektronicznej⁶⁵.

Obywatel może utworzyć swój profil na ePUAP i przy pomocy tego profilu np. wysyłać dokumenty do urzędów, a bezpieczeństwo podpisu potwierdzonego profilem zaufanym gwarantuje system⁶⁶. Zgodnie z art. 20a i 20b ustawy i.p. podpis potwierdzony tym profilem wywołuje skutki prawne, jeżeli został utworzony lub złożony w okresie ważności profilu. Jest on alternatywą dla podpisu elektronicznego potwierdzonego kwalifikowanym certyfikatem. Profil ten traktowany jest jako odrębny podpis i utożsamiany z konkretnym adresatem. Dane w postaci elektronicznej, opatrzone podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP, są pod względem skutków prawnych równorzędne dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej⁶⁷.

Obecnie jeszcze nie wszystko można zrobić przez elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej. Docelowo platforma ePUAP ma odgrywać rolę jednego wspólnego miejsca, w którym użytkownicy mogliby korzystać ze wszystkich oferowanych usług publicznych i w ten sposób zrealizować wszystkie sprawy urzędowe⁶⁸, jednak aktualnie systemy wdrażane przez różne urzędy mogą się komunikować ze sobą przez platformę ePUAP jedynie w niedużym zakresie spraw. Choć analiza literatury wskazuje na stały wzrost znaczenia e-usług świadczonych w ramach ePUAP, to w Polsce zauważa się wciąż niski poziom wykorzystania systemu ePUAP. Przyczyn jest kilka: niewystarczające upowszechnianie e-usług i brak wymaganej wiedzy wśród obywateli na ten temat, opóźniony rozwój infrastruktury teleinformatycznej w kraju, brak zaufania do bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych, w tym do internetu⁶⁹.

Przekształceniem sztywnej papierowej administracji w e-administrację nie jest tylko stworzenie portalu internetowego, ale także zmiana wewnętrznych procesów administracji i przebudowa zaplecza służącego do wykonania zadań⁷⁰. Cele ekonomiczne i polityczne, do których przyczynia się e-administracja, to poszukiwanie oszczędności, wysokiej jakości usług oraz dobrych rządów i dobrej polityki⁷¹.

⁶⁵ B. Bał-Domańska, A. Salus, *op. cit.*, s. 25-26.

⁶⁶ P. Romaniuk, *Tradycje i przyszłość administracji...*, s. 274-275.

⁶⁷ G. Wierczyński, W. R. Wiewiórowski, *op. cit.*, s. 341-342.

⁶⁸ A. Kaczorowska, *op. cit.*, s. 10.

⁶⁹ M. Kowalewski, *Usługi teleinformatyczne administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 112.

⁷⁰ M. Hacia, *E-PUAP szansą sprawnego funkcjonowania administracji*, [w:] *E-administracja. Szanse...*, s. 180.

⁷¹ M. Mulawa, *Wpływ e-administracji na relacje między obywatelem a urzędem – wybrane zagadnienia*, [w:] *E-administracja. Szanse...*, s. 251.

5. Cyberprzestępczość

Mimo wielu zalet organizacja życia w przestrzeni wirtualnej napotyka różnego rodzaju zagrożenia zwane cyberprzestępczością. Celem ataków są najczęściej strony internetowe instytucji publicznych⁷². Codziennie ujawniają się nowe luki w zabezpieczeniach, przestępcy dokonują rozpoznania obszarów pozwalających na szybkie osiąganie korzyści, łamiąc zabezpieczenia. Rozwija się cyberprzestępczość, której odmianą jest m.in. cyberterroryzm. Różnorodność przestępstw popełnianych z udziałem internetu jest szeroka i zróżnicowana⁷³.

Mamy różnych intruzów komputerowych: hakerzy atakują komputery dla wyzwania, szpiegdy chcą wyłudzić informacje w celu ich wykorzystania jako zdobyczy politycznej, terroryści chcą wzbudzić strach i uzyskać korzyści finansowe, przestępcy głównie mają na celu korzyści finansowe, występują jeszcze wandalę chcący dokonać zniszczeń. Tworzy się zabezpieczenia przed kradzieżą danych osobowych, wyciekiem informacji, włamywaniem się do systemu⁷⁴. Kolejno powstające zagrożenia wymagają innowacyjnych rozwiązań⁷⁵.

Cyberterroryzm „dotyczy nielegalnych ataków i gróźb ataków przeciwko komputerom, sieciom komputerowym i informacjom przechowywanym w nich, by zastraszyć lub wymusić na rządzie lub społeczeństwie określone polityczne lub społeczne działania”⁷⁶. W Polsce brak jest ustawy, która kompleksowo reguluje zjawisko cyberprzestępczości. Nawet w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne nie ma regulacji dotyczących ważnego w obecnych czasach cyberterroryzmu. Problem cyberterroryzmu regulują różne akty normatywne z zakresu prawa karnego czy administracyjnego, dowodząc, że jest on wieloaspektowy. Liczba tych aktów wskazuje, że w prawie polskim brakuje spójnej koncepcji walki z cyberterroryzmem i skutecznych mechanizmów koordynacji działań w tym zakresie. Wprawdzie legislatorzy podejmują pewne działania w tym zakresie, aby zmienić stan prawny, jednak założenia proponowanych przez nich regulacji budzą wiele zastrzeżeń i można powiedzieć, że są one w początkowym etapie prac legislacyjnych⁷⁷.

⁷² K. Skelnik, I. Miciuła, P. Łubiński, *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji. Metodyka, ideologia, państwo*, Warszawa 2018, s. 6.

⁷³ D. Skalski, *Polityka przeciwdziałania cyberprzestępczości w początkach internetu w Polsce*, Poznań 2021, s. 142-144.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 112.

⁷⁵ T. Muliński, *Zagrożenia bezpieczeństwa dla systemów informatycznych e-administracji*, Warszawa 2015, s. 41.

⁷⁶ Zob. M. Czyżak, *Wybrane aspekty zjawiska cyberterroryzmu*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne” 2010, nr 1-2, s. 48-49.

⁷⁷ P. Fajgielski, *Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz związanych z nimi zagrożeń – wybrane aspekty prawne*, [w:] *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku. Perspektywa politologiczna i prawna*, red. A. Podraza, P. Potkowski, K. Wiak, Warszawa 2013, s. 151.

Biorąc pod uwagę definicję cyberterroryzmu, trudno określić kierunek, który powinien wybrać ustawodawca, aby stworzyć rozwiązania legislacyjne służące zwalczaniu tego zjawiska. Powinien on stosować niestandardowe regulacje prawne, które będą wykorzystywać narzędzia zarówno natury technicznej, jak i prawnej, uwzględniając zasady prawa karnego. Prawo ma przeciwdziałać zjawisku cyberterroryzmu i dokonywać zmian legislacyjnych w tym obszarze⁷⁸. Potrzebna jest jedna ustawa poświęcona zjawisku nadużyć związanych z cyberprzestępczością, bowiem brak takiej regulacji zarówno w prawie karnym, jak i administracyjnym stanowi lukę prawną, którą należy jak najszybciej uzupełnić, tworząc taki akt prawny z surowymi karami przewidzianymi dla przestępców komputerowych. Taka ustawa powinna całościowo obejmować problemy cyberprzestępczości.

6. Charakterystyka gminy Zabór

Do analizy zjawiska informatyzacji kraju wybrałam gminę Zabór – wioskę położoną niedaleko Zielonej Góry w południowo-wschodniej części powiatu zielonogórskiego, usytuowaną na starym szlaku saskim. Teren gminy zajmuje około dziesięć tysięcy hektarów i zamieszkują go 4474 osoby (stan na 4 lipca 2023 r.)⁷⁹. Osada została założona już w X w., a pierwsze zapisy o niej pochodzą z 1306 r., gdzie wymienia się ją jako Sabir lub Saborin – nazwa ta pochodzi od położenia: za borem, czyli za lasem⁸⁰.

Gmina Zabór tworzy zrozumiałe i przejrzyste procesy dla mieszkańców z wykorzystaniem narzędzi teleinformatycznych oraz stara się nadążać za nieustannie rozwijającą się technologią⁸¹. Pracownicy tej gminy (obecnie zatrudnionych jest 26 osób, w tym pracownicy publiczni i gospodarczy) wykorzystują nowe technologie w sposób optymalny, czerpiąc z nich korzyści oraz starając się unikać związanego z nimi zagrożenia. Znacznie gorzej jest z zapewnieniem odpowiedniej infrastruktury oraz przygotowaniem urzędników do nowych zadań. Urząd Gminy Zabór wyposażony jest w 24 komputery, 9 drukarek, 4 niszczarki i 3 serwery. Wykorzystywane są środki na zatrudnienie dodatkowego personelu i sporadycznie realizowane są szkolenia urzędników z zakresu użytkowania nowych technologii⁸². Wśród zarządzających jednostką administracji publicznej brakuje osób mających wiedzę

⁷⁸ M. Czyżak, *Strategie zwalczania cyberterroryzmu – aspekty prawne*, [w:] *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku...*, s. 138-139.

⁷⁹ <http://powiat-zielonogorski.pl/pl/Gminy/Zabor/Polozenie> [dostęp: 14.04.2023].

⁸⁰ <http://powiat-zielonogorski.pl/pl/Gminy/Zabor/Historia> [dostęp: 14.04.2023].

⁸¹ P. Romaniuk, *Szanse i zagrożenia...*, s. 439.

⁸² A. Kaczorowska, *op. cit.*, s. 156.

i umiejętności potrzebne do planowania i realizacji projektów IT, gmina bowiem zatrudnia tylko jednego informatyka na umowę zlecenie⁸³.

Gmina Zabór wykonuje e-administrację na poziomie lokalnym, co jest szczególnie istotne w odniesieniu do osób o ograniczonej mobilności, które mogą skorzystać z udogodnienia w postaci podpisu elektronicznego. Dodatkowym źródłem informacji oraz formą kontaktu jest fanpage Urzędu na portalu Facebook, który działa od roku 2017.

6.1. Omówienie badań

W rejestrach przechowuje się dane na temat ludności, które mogą być przekazywane drogą elektroniczną lub osobiście. Wyniki badań za lata 2018-2022 ukazują wykorzystanie nowoczesnych technologii – choć obecnie jeszcze w nikłym zakresie mieszkańcy wybierają drogę elektroniczną do zrealizowania swoich spraw urzędowych, to jednak można zauważyć, że informatyzacja w gminie Zabór wolno, ale stopniowo postępuje. W tabelach 1-12 przedstawiam realizowanie zadań w gminie Zabór za lata 2018-2022 przez ePUAP i elektroniczną skrzynkę podawczą oraz dla porównania – drogą tradycyjną.

Tabela 1. Wnioski o dowody osobiste złożono drogą elektroniczną

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba wniosków	5	5	19	42	24

Tabela 2. Wnioski o dowody osobiste złożone drogą tradycyjną

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba wniosków	398	300	194	293	432

Widoczna jest dominacja składania wniosków o dowód osobisty drogą tradycyjną. Droga elektroniczna nie jest jeszcze zbyt popularna. Składanie wniosków o dowód osobisty wzrasta stopniowo. Szczególny wzrost tych wniosków można zauważyć w czasie pandemii – prawie czterokrotny, ale już w 2022 r. zauważyć można spadek. Choć w 2022 r. zauważalny jest wzrost składania wniosków o dowód w stosunku do lat 2018-2019. W sumie w latach 2018-2022 złożono ogółem 1712 wniosków o dowód osobisty, z czego droga elektroniczna stanowiła 5,55% wszystkich wniosków.

⁸³ *Ibidem*, s. 189.

Tabela 3. Wnioski o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego złożone drogą elektroniczną

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba wniosków	0	2	3	14	24

Tabela 4. Wnioski o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego złożone drogą tradycyjną

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba wniosków	234	277	262	379	426

Wzrost liczby wniosków składanych drogą elektroniczną można zauważyć w przypadku odpisu aktów stanu cywilnego, choć wciąż jeszcze dominuje tradycyjna droga. W latach 2018-2022 złożono ogółem 1612 wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego, z czego droga elektroniczna stanowiła tylko 2,65%.

Tabela 5. Wnioski o wpisanie do rejestru wyborców złożone drogą elektroniczną

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba wniosków	3	0	43	0	0

Tabela 6. Wnioski o wpisanie do rejestru wyborców złożone drogą tradycyjną

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba wniosków	33	3	0	0	0

W latach 2018-2022 do gminy złożono łącznie 82 wnioski o wpisanie do rejestru wyborców, z czego 56% drogą elektroniczną.

W roku 2022 złożono 148 wniosków o dodatek węglowy, z czego 143 drogą tradycyjną, a zaledwie 5 (3,38%) drogą elektroniczną.

Tabela 7. Wnioski o udzielenie informacji publicznej złożone drogą elektroniczną

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba wniosków	1	4	1	1	3

Tabela 8. Wnioski o udzielenie informacji publicznej złożone drogą tradycyjną

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba wniosków	3	7	4	3	2

Analizując dane dotyczące składania wniosków o udzielenie informacji publicznej, można zauważyć wzrost wniosków o informację publiczną dokonanych drogą

tradycyjną (9 wniosków więcej). W sumie za lata 2018-2022 było 29 wniosków o udzielenie informacji publicznej, z czego droga elektroniczna stanowiła prawie 34,5%.

Tabela 9. Zgłoszenia o zameldowanie na pobyt stały lub czasowy złożone drogą elektroniczną

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba zgłoszeń	0	8	16	35	20

Tabela 10. Zgłoszenia o zameldowanie na pobyt stały lub czasowy złożone drogą tradycyjną

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba zgłoszeń	157	175	190	235	191

W latach 2018-2022 dokonano łącznie 1027 zgłoszeń o zameldowanie na pobyt stały lub czasowy, z czego droga elektroniczna stanowiła około 7,7%. Zauważalna jest tutaj tendencja wzrostowa, co wynika z dużej rotacji w gminie: rocznie średnio dokonywanych jest tu około 200 zgłoszeń. Stanowi to znaczny wskaźnik do liczby mieszkańców gminy, których zameldowanych jest 4474.

Tabela 11. Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi złożone drogą elektroniczną

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba deklaracji	1	0	22	18	14

Tabela 12. Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi złożone drogą tradycyjną

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba deklaracji	118	228	713	283	240

W badanym okresie złożono 1637 deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z czego drogą elektroniczną zaledwie 3,4%.

Tabela 13. Powiadomienia sms wysłane przez urząd gminy przy użyciu systemu

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba informacji	60 885	66 376	68 591	102 055	98 758

Gmina Zabór, udostępniając mieszkańcom system powiadomień SMS o katastrofach, warunkach pogodowych, robotach budowlanych, wypadkach drogowych

itp., postępuje jak inne podobne tego typu jednostki wykorzystujące tę formę komunikacji z mieszkańcami⁸⁴.

W badanym okresie zauważyłam większe wykorzystanie sieci internetowej do realizowania spraw urzędowych w czasie pandemii. Znacznie wzrosła w tym okresie liczba składanych pism i wniosków przez ePUAP oraz przez skrzynkę elektroniczną urzędu gminy Zabór. Widoczne to jest głównie we wnioskach o dowody osobiste i deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

6.2. Propozycja nowego rozwiązania

Uważam, że powyższe różnorodne środki komunikacji powinny zostać uzupełnione jeszcze o komunikację telefoniczną. Procedura telefoniczna powinna być podobna do załatwiania spraw drogą elektroniczną, bowiem osobom starszym łatwiej jest korzystać z telefonu niż internetu. Dzięki odpowiednim procedurom będzie można sprawę do zrealizowania w gminie zgłosić telefonicznie. Pracownik gminy przygotuje dokumenty, a następnie zostaną one wysłane lub przywiezione przez pracownika reprezentującego mobilne biuro rozwiązywania problemów urzędowych do osoby mającej problem w dostaniu się do urzędu.

W ten sposób można ułatwić realizowanie zadań przez gminę przy pomocy mobilnego centrum utworzonego w każdej gminie. Dzięki takiej procedurze stworzy się nowa możliwość rozwiązywania problemów urzędowych. Odpowiedni pracownik będzie na mocy umowy o pracę pośredniczyć w kontakcie z gminą, będąc dostępny dla mieszkańców gminy w godzinach pracy urzędu. Pracownikowi temu można też wyznaczyć dyżur urzędowania raz w tygodniu po godzinach pracy urzędu.

6.3. Dyskusja

Pracownicy urzędu gminy Zabór korzystają z nowoczesnych technologii nagrywania, np. posiedzeń Rady Gminy, które następnie są udostępniane przez internet w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). W gminie Zabór stosuje się także wideokonferencję będącą – oprócz połączenia telekomunikacyjnego – idealnym rozwiązaniem, które jeszcze nie jest stosowane w polskiej e-administracji na szeroką skalę, a nie tylko podczas narady urzędników wyższego szczebla⁸⁵. Ponieważ zasadne jest wykorzystanie innych środków komunikacji zapewniającej wymianę myśli i wiedzy, to właśnie wideokonferencja może pomóc w zrealizowaniu wielu zadań.

⁸⁴ Zob. K. Jastrzębska, *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Warszawa 2018, s. 80.

⁸⁵ Zob. K. Błaszczuk-Domańska, *Zastosowanie wideokonferencji w funkcjonowaniu administracji publicznej*, [w:] *E-administracja. Szanse...*, s. 94.

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2014 r. kontrola e-administracji w wybranych 24 urzędach gmin i miast wykazała występowanie nieprawidłowości w zakresie: opracowania i wdrażania regulacji związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem informacji oraz stopnia współdziałania funkcjonujących systemów informatycznych z innymi systemami⁸⁶. Z analizy funkcjonowania urzędu gminy Zabór wynika, że instytucja ta ma odpowiednie zabezpieczenia przed cyberprzestępczością. Szczegóły dotyczące rodzaju stosowanych zabezpieczeń przez gminę i odpowiednich programów zabezpieczających przed cyberprzestępczością stanowią dane niejawne chronione tajemnicą, ale wspomnieć można, że zabezpieczeniem cyberprzestrzeni mogą być oprogramowania antywirusowe, stosowanie programowej i sprzętowej zapory sieciowej (*firewall*), korzystanie z aktualizacji systemu i przeglądarek internetowych, skanowanie systemu. W urzędzie stosuje się także metody autoryzacji i uwierzytelniania, dokonuje regularnych kopii zapasowych, a także prowadzi szkolenia podnoszące świadomość pracowników na temat bezpieczeństwa w internecie⁸⁷.

Na przykładzie gminy Zabór ukazany został rozwój technologiczny, jaki występuje w urzędzie odnotowującym tendencję wzrostową do załatwiania spraw drogą elektroniczną. Mieszkańcy gminy coraz bardziej przekonują się do nowych technologii i zaczynają sukcesywnie je wykorzystywać. Paradoksalnie dzięki epidemii COVID-19 wzrosła rola nowoczesnych technologii i pozwoliły one na załatwianie spraw bez fizycznego przemieszczania się. Mamy możliwości głosowania elektronicznego, zdalnej rejestracji pojazdów, składania wniosków elektronicznych o wydanie dowodu osobistego⁸⁸. Pokazuje to, że wszędzie, nawet w małej wiejskiej gminie, wykorzystywane są nowoczesne technologie. Same e-usługi zmieniają się bardzo dynamicznie, stanowiąc dobro niewyczerpalne, z którego mogą korzystać wszyscy⁸⁹. Świadczy to także o rosnącym zapotrzebowaniu na e-usługi oraz możliwości e-administracji w zakresie ich realizowania⁹⁰. Zmiany te zachodzą jednak zbyt wolno i z dużym opóźnieniem.

Funkcjonowanie współczesnego e-governmentu powinno polegać na budowaniu spójnych procedur legislacyjnych, wysoko rozwiniętym systemie teleinformatycznym. Oferowane przez administrację usługi mają ułatwiać działanie przy zwiększeniu udziału odbiorców e-usług⁹¹ – m.in. podpis elektroniczny mają wykorzystywać nie tylko pracownicy gminy, ale też petenci.

⁸⁶ Zob. K. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 71.

⁸⁷ K. Skelnik, I. Miciuła, P. Łubiński, *op. cit.*, s. 31-32.

⁸⁸ T. Musialik, *op. cit.*, s. 17.

⁸⁹ P. Romaniuk, *Tradycje i przyszłość...*, s. 271.

⁹⁰ M. Kowalewski, *op. cit.*, s. 76.

⁹¹ A. Kaczorowska, *op. cit.*, s. 269.

Znaczenie elektronicznej administracji z roku na rok powoli wzrasta, co widać na przykładzie gminy Zabór, jednak obecnie odgrywa ona wciąż jeszcze rolę uzupełniającą czy też pomocniczą względem tzw. administracji tradycyjnej. Jak widać z powyższego – postęp technologiczny wymusza nawet na sceptykach zmiany w podejściu do informatyzacji⁹².

Zakończenie

Obecnie trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie naszego państwa bez e-administracji. Wsparciem dla obywateli ma być system ePUAP używany w kontakcie z urzędami. Samorządy, a głównie gminy, umożliwiają w ten sposób obywatelom realizację różnych zadań, takich jak m.in.: złożenie wniosku o dowód osobisty, zgłoszenie utraty lub zniszczenie prawa jazdy, wydanie aktu stanu cywilnego⁹³.

Upowszechnienie sprzętu komputerowego, powstanie i rozwój ogólnosiatkowej sieci, a także rozwój technologiczny zwiększyły w znaczącym stopniu dostęp do informacji. Zwiększenie roli komputerów i sieci komputerowych we wszystkich dziedzinach życia przyczyniło się do ułatwienia procesu komunikowania we wszystkich rodzajach usług, włączając administrację. Prowadzi to do konieczności zagwarantowania bezpieczeństwa i ochrony informacji, która stanowi dobro będące przedmiotem zainteresowania nauk prawnych⁹⁴. Internet traktowany jest jako zyskujące na znaczeniu medium, dynamicznie się rozwijające. Jest istotną częścią życia społecznego, gospodarczego, politycznego, nauki, edukacji i rozrywki, co jednocześnie wzbudza różnego rodzaju kontrowersje⁹⁵. Z jednej strony powoduje to zadowolenie, z drugiej strony boimy się np. cyberprzestępczości, która się rozprzestrzenia wraz z rozwojem technologii elektronicznych. W związku z tym niezbędne są stosowne regulacje prawne. Rozwój technologii wymaga nieustannych zmian legislacyjnych i organizacyjnych⁹⁶. W niniejszym artykule pokazuję, że prawo z dużymi trudnościami nadąża za zmianami w bardzo szybko rozwijających się technologiach informatycznych. Ponadto istnieje dużo regulacji prawnych w obszarze prawa administracyjnego materialnego i prawa UE, które regulują zagadnienia związane z szeroko rozumianym świadczeniem usług elektronicznych⁹⁷. Stanowi

⁹² D. Skoczylas, *Dostępność cyfrowa determinantą zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej?*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2022, nr 13, s. 123-124.

⁹³ K. Skelnik, I. Miciuła, P. Łubiński, *op. cit.*, s. 54.

⁹⁴ K. Mączka, P. Peterek, *Ochrona informacji w prawie karnym na tle elektronicznych zabezpieczeń przed nieuprawnionym do niej dostępem*, [w:] *Internet w społeczeństwie informacyjnym. Nowoczesne systemy informatyczne i ich bezpieczeństwo*, red. A. Grzywak, K. Mączka, Dąbrowa Górnicza 2015, s. 135-136.

⁹⁵ A. Stosio, *Umowy zawierane przez Internet*, Warszawa 2002, s. 9.

⁹⁶ P. Romaniuk, *Szanse i zagrożenia...*, s. 437.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 444.

to utrudnienie dla obywateli, którzy mają problem z odnalezieniem się w różnych aktach prawnych. Dlatego ważne może być stworzenie jednego aktu prawnego poświęconego nowym technologiom, który regulowałby w sposób całościowy sprawy informatyzacji i kolejnej ustawy poświęconej zjawisku cyberprzestępczości.

E-usługi są zautomatyzowane, ale wymagają niekiedy ingerencji urzędnika. Usługi te są regularnie aktualizowane, co pozwala na korzystanie z nich w czasie rzeczywistym. Istotna jest ich dostępność, wygoda, brak ograniczenia czasu do korzystania i dużych kosztów z nim związanych⁹⁸. Sprawne funkcjonowanie e-administracji opiera się na udzielaniu rzetelnej informacji ze strony urzędu, który powinien kierować się dobrem społeczności i ochroną jej interesów⁹⁹.

Literatura

- Adamczyk I., Michta E., *Technologie informatyczne jako ulepszenie działania administracji publicznej*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013.
- Bal-Domańska B., Salus A., *Wstęp do e-administracji. E-obieg dokumentów w administracji publicznej z wykorzystaniem eDok-Systemu*, Wrocław 2010.
- Błaszczak-Domańska K., *Zastosowanie wideokonferencji w funkcjonowaniu administracji publicznej*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013.
- Bógdał-Brzezińska A., Gawrycki M.F., *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003.
- Butkiewicz M., *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006.
- Chałupczak M., *E-administracja w Polsce. Aspekty dotyczące obywateli*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013.
- Cyrul W., Jasińska K., Kubiak-Cyrul A., Opiła J., Pelech-Pilichowski T., Potiopa P., Lauretti P.V., *Identyfikacja podmiotów prawnych w obrocie cyfrowym*, Warszawa 2019.
- Czyżak M., *Strategie zwalczania cyberterroryzmu – aspekty prawne*, [w:] *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku. Perspektywa politologiczna i prawna*, red. A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak, Warszawa 2013.
- Czyżak M., *Wybrane aspekty zjawiska cyberterroryzmu*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne” 2010, nr 1-2.
- Fajgielski P., *Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz związanych z nimi zagrożeń – wybrane aspekty prawne*, [w:] *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku. Perspektywa politologiczna i prawna*, red. A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak, Warszawa 2013.
- Fleszer D., *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie ePUAP*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012.
- Hacia M., *E-administracja szansą na usprawnienie komunikacji pomiędzy państwem a obywatelem*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013.
- Hacia M., *E-PUAP szansą sprawnego funkcjonowania administracji*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013.
- Hic P., Nowakowski R., *Elektroniczne zarządzanie dokumentacją jako przykład informatyzacji działalności administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 3798.
- Jacyszyn J., Przetocki J., Wittlin A., Zakrzewski S., *Podpis elektroniczny. Komentarz do ustawy z 18 września 2001 r.*, Warszawa 2002.
- Janowski J., *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Warszawa 2007.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 440.

⁹⁹ K. Ścibor, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia*, [w:] *E-administracja. Szanse...*, s. 321.

- Jastrzębska K., *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*, Warszawa 2018.
- Kaczorowska A., *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami*, Łódź 2013.
- Kraska M., *Udostępnianie cyfrowych usług publicznych*, [w:] *e-Urząd. Cyfrowe usługi publiczne. Poradnik dla administracji i przedsiębiorców*, Warszawa 2016.
- Kowalewski M., *Usługi teleinformatyczne administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Lulewicz E., *E-administracja – szanse i zagrożenia*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013.
- Luterek M., *E-government. Systemy informacji publicznej*, Warszawa 2010.
- Maik A., Rysińska M., *E-usługi administracji samorządowej w ocenie studentów*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013.
- Mączka K., Peterek P., *Ochrona informacji w prawie karnym na tle elektronicznych zabezpieczeń przed nieuprawnionym do niej dostępem*, [w:] *Internet w społeczeństwie informacyjnym. Nowoczesne systemy informatyczne i ich bezpieczeństwo*, red. A. Grzywak, K. Mączka, Dąbrowa Górnicza 2015.
- Monarcha-Matlak A., *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008.
- Mulawa M., *Wpływ e-administracji na relacje między obywatelem a urzędem – wybrane zagadnienia*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013.
- Muliński T., *Zagrożenia bezpieczeństwa dla systemów informatycznych e-administracji*, Warszawa 2015.
- Musialik T., *E-administracja w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria „Organizacja i Zarządzanie” 2012, z. 63a.
- Podpłóński R., Popis P., *Podpis elektroniczny. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Prasal A., Rybińska J., Kozera J., *Jak przygotować urząd do realizacji usług publicznych na platformie elektronicznej. Wytyczne dla urzędów administracji publicznej*, Gdańsk 2008.
- Romaniuk P., *Szanse i zagrożenia dla administracji publicznej w świadczeniu usług drogą elektroniczną*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58.
- Romaniuk P., *Tradycje i przyszłość administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, „Journal of Modern Science” 2020, nr 1/44.
- Skalski D., *Polityka przeciwdziałania cyberprzestępczości w początkach internetu w Polsce*, Poznań 2021.
- Skelnik K., Miciuła I., Łubiński P., *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji. Metodyka, ideologia, państwo*, Warszawa 2018.
- Skoczylas D., *Dostępność cyfrowa determinantą zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej?*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2022, nr 13.
- Sporządzanie umów elektronicznych. Komentarz praktyczny, wzory umów, orzecznictwo*, red. J. Gołaczynski, Warszawa 2017.
- Stosio A., *Umowy zawierane przez Internet*, Warszawa 2002.
- Szpor G., Martysz Cz., Wojsyk K., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Ścibor K., *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013.
- Tyrawa D., *Administracja globalna a e-administracja*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013.
- Walenda M., *Czy podpis elektroniczny zastąpi podpis własnoręczny*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013.
- Wierczyński G., Wiewiórowski W.R., *Informatyka prawnicza. Nowoczesne technologie informacyjne w pracy prawników i administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Wytrzązek W., *Wirtualna przestrzeń publiczna – szansa czy zagrożenie dla administracji?*, [w:] *Cyberterrorizm zagrożeniem XXI wieku. Perspektywa politologiczna i prawna*, red. A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak, Warszawa 2013.
- Zalewska A., *System bezpieczeństwa informacji – podpis elektroniczny*, [w:] *Nowoczesne technologie informatyczne i ich wpływ na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych*, red. N. Siemieniuk, Białystok 2005.
- Ziółkowski P., *Profil zaufany – zagrożenia czy szansa dla rozwoju e-administracji*, [w:] *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, red. T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, Lublin 2013.

Akty prawne

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.Urz. UE L z 2014 r., nr 257.73.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych, Dz.Urz. UE L z 2000 r., nr 13, 12.
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 51.
Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2512.
Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1797.
Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 262 ze zm.

Źródła internetowe

<http://powiat-zielonogorski.pl/pl/Gminy/Zabor/Polozenie>
<http://powiat-zielonogorski.pl/pl/Gminy/Zabor/Historia>

Maciej Kruś

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID 0000-0001-8500-6927

maciej.krus@amu.edu.pl

Szymon Mamrot

Poznański Instytut Technologiczny

ORCID 0000-0002-7307-7004

szymon.mamrot@pit.lukasiewicz.gov.pl

Marcel Szymborski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID 0009-0003-7964-7009

marcelszymborski@gmail.com

Planowanie przestrzenne z wykorzystaniem cyfrowych bliźniaków – czy możliwe w obecnym stanie prawnym w Polsce?

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, cyfrowy bliźniak, inteligentne miasta, prawo administracyjne, postępowanie administracyjne, partycypacja społeczna

Streszczenie. Rosnąca liczba mieszkańców miast, kryzys finansowy, zmiany klimatyczne to tylko wybrane wyzwania, które wpływają na procesy planistyczne prowadzone w miastach. Odpowiedzią na te wyzwania jest koncepcja inteligentnego miasta, która wykorzystuje nowoczesne technologie do poprawy funkcjonowania miasta w różnych obszarach. W artykule opisano jedną z takich technologii, jaką są cyfrowe bliźniaki, która może być wykorzystana w procesie planowania przestrzennego. Ta technologia może być zastosowana do usprawnienia procesu planowania przestrzennego poprzez możliwość weryfikacji przyjętych założeń na podstawie rzeczywistych i planowanych danych. W artykule opisano, jak technologia cyfrowych bliźniaków może wpłynąć na poziom partycypacji społecznej w procesie przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przeanalizowano obowiązujące przepisy prawne w zakresie możliwości wykorzystania cyfrowych bliźniaków przede wszystkim w procesie konsultacji publicznych. Przedstawiono sposób wdrożenia modelu cyfrowych bliźniaków do polskiego systemu prawnego.

Spatial planning using digital twins – is it possible under the current legal framework in Poland?

Keywords: spatial planning, digital twins, smart cities, administrative law, administrative proceedings, social participation

Summary. The increasing urban population, financial crises and climate change are just a few of the challenges impacting planning processes in the cities. A response to those challenges is the concept of the smart city, which leverages modern technologies to improve urban functioning across various

domains. This article discusses one such technology – digital twins – which can enhance spatial planning processes by allowing for the verification of assumptions based on the real and projected data. The article explores how digital twin technology can impact the level of public participation in the adoption of local spatial development plans and analyzes the current legal framework regarding the use of digital twins, particularly in public consultation processes. It presents a method of integrating the digital twin model into the Polish legal system, emphasizing the potential benefits for community engagement in urban planning.

Wprowadzenie

Jesteśmy świadkami postępującego procesu urbanizacji, który jest szczególnie widoczny w Afryce i Azji. W 2008 r. ok. 50% światowej populacji zamieszkiwało w miastach. Raport Organizacji Narodów Zjednoczonych¹ wskazuje, że w 2050 r. ten wskaźnik wzrośnie do 70%. Miasta stały się centrum życia, oferując wiele możliwości niedostępnych na obszarach wiejskich. Rosnąca liczba mieszkańców miast staje się dużym wyzwaniem szczególnie w obszarze zarządzania infrastrukturą, usługami publicznymi czy planowania przestrzennego. Odpowiedzią na te wyzwania jest zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w ramach koncepcji inteligentne miasta (ang. *smart city*). W literaturze można znaleźć wiele definicji tego pojęcia. Większość skupia się na podkreśleniu roli zaawansowanych technologii w poprawie funkcjonowania miast. Zgodnie z takim założeniem „smart city” to dobrze określony obszar geograficzny, w którym zaawansowane technologie, takie jak ICT, logistyka, produkcja energii i wiele innych, współpracują ze sobą w celu tworzenia korzyści dla obywateli². Miasto inteligentne to takie, w którym inwestycje w kapitał ludzki i obywatelski oraz zwyczajową (transportową) i nowoczesną (ICT) infrastrukturę komunikacyjną przyczyniają się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego i poprawy jakości życia³. Miasto „smart” wykorzystuje nowoczesne technologie do rozwoju kapitału ludzkiego, zaangażowania mieszkańców. W poniższej tabeli wskazano najważniejsze obszary analizowane w ramach koncepcji „inteligentnego miasta”.

Jak pokazano w tabeli 1, obszary analizowane w ramach koncepcji „smart city” są bardzo szerokie. Z uwagi na temat niniejszej publikacji dalsze rozważania będą dotyczyć problematyki planowania przestrzennego, którą uznaje się za element „smart government”.

¹ N.A. Streitz, *Citizen Centered Design for Humane and Sociable Hybrid Cities*, [w:] *Data to the people, Proceedings of the 3rd International Biennial Conference*, red. I. Theona, D. Charitos, University Research Institute of Applied Communication, 2015, s. 17-20.

² R.P. Dameri, E. Negre, C. Rosenthal-Sabroux, *Triple helix in smart cities: A literature review about the vision of public bodies, universities, and private companies*, [w:] *49th Hawaii Int. Conf. System Sciences (HICSS)*, Koloa, HI, USA, 2016, s. 2974-2982.

³ A. Caragliu, C. Del Bo, P. Nijkamp, *Smart Cities in Europe*, „Journal of Urban Technology” 2011, nr 18(2), s. 65-82, <http://dx.doi.org/10.1080/10630732.2011.601117> [dostęp: 5.08.2025].

Tabela 1. Obszary analizowane w ramach koncepcji „inteligentnego miasta”

Obszar	Zagadnienia analizowane
Inteligentna mobilność (<i>smart mobility</i>)	zarządzanie ruchem logistyka miejska
Inteligentne warunki życia (<i>smart living</i>)	bezpieczeństwo publiczne zdrowie edukacja turystyka
Inteligentne środowisko (<i>smart environment</i>)	środowisko naturalne gospodarka odpadami energia
Inteligentny obywatel (<i>smart citizen</i>)	partycypacja społeczna komunikacja akceptacja technologii
Inteligentne rządzenie (<i>smart government</i>)	planowanie przestrzenne zarządzanie usługami publicznymi otwarty urząd planowanie rozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Ismagilova, L. Hughes, Y. Dwivedi, K. Raman, *Smart cities: Advances in research – An information systems perspective*, „International Journal of Information Management” 2019, nr 47, 2019, s. 88–100, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.01.004> [dostęp: 5.08. 2025].

Cyfrowe bliźniaki jako technologia wykorzystywana w rozwoju koncepcji „smart city”

Firma badawcza Gartner uznała technologie cyfrowych bliźniaków (ang. *digital twins*) jako jedną z przełomowych technologii⁴.

Cyfrowy bliźniak to model cyfrowy rzeczywistego obiektu, który odzwierciedla fizyczne cechy, zachowanie i stan danego obiektu w czasie rzeczywistym lub zbliżonym do rzeczywistości. Może być stworzony dla różnych obiektów, takich jak urządzenia, procesy, budynki, miasta. Głównym celem cyfrowego bliźniaka jest umożliwienie symulacji, monitorowania, analizowania i optymalizacji rzeczywistego obiektu. Dzięki temu rozwiązaniu można przewidywać zachowanie i wyniki obiektu, testować różne scenariusze, identyfikować problemy i wprowadzać ulepszenia. Jest to szczególnie przydatne w dziedzinach takich jak przemysł, logistyka, energetyka, opieka zdrowotna czy inteligentne miasta.

Wśród najważniejszych pozytywnych efektów wynikających z zastosowania cyfrowych bliźniaków można wskazać:

⁴ <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/gartner-top-10-strategic-technology-trends-for-2020> [dostęp: 22.06.2023].

- optymalizację i doskonalenie procesów – cyfrowy bliźniak umożliwia symulację i testowanie różnych scenariuszy, co pozwala na optymalizację procesów i znalezienie najlepszych rozwiązań;
- skrócenie czasu wprowadzenia produktu na rynek – dzięki cyfrowym bliźniakom można przeprowadzić wirtualne testy i symulacje produktów przed ich fizycznym wytworzeniem. Pozwala to na skrócenie czasu potrzebnego do wprowadzenia nowych produktów na rynek i zmniejszenie ryzyka związanego z wprowadzeniem produktów nieodpowiadających wymaganiom;
- ograniczenie kosztów utrzymania produktów – cyfrowy bliźniak może monitorować stan i zachowanie obiektów w czasie rzeczywistym. Analizując dane z cyfrowego bliźniaka, można przewidywać potencjalne problemy, awarie i potrzeby konserwacyjne, co umożliwia planowanie i wykonywanie działań naprawczych z wyprzedzeniem, minimalizując przestój i koszty;
- szkolenia i symulacje – cyfrowy bliźniak może służyć jako środowisko treninowe dla personelu, umożliwiając szkolenie wirtualne i symulacje związane z danym obiektem czy procesem. Jest to szczególnie przydatne w przypadku złożonych maszyn, gdzie można bezpiecznie ćwiczyć obsługę i diagnozowanie problemów;
- analiza danych i podejmowanie decyzji – dane zgromadzone w cyfrowym bliźniaku mogą być analizowane, wizualizowane i wykorzystywane do podejmowania bardziej świadomych decyzji biznesowych.

Zastosowanie cyfrowych bliźniaków do planowania przestrzennego

Rosnąca liczba mieszkańców, niski wskaźnik urodzeń, starzenie się społeczeństwa, zmiany klimatyczne to problemy, przed którymi stoją miasta. Ograniczona powierzchnia oraz problemy z dostępnością infrastruktury i usług publicznych stawiają duże wyzwania przed zarządzającymi miastami.

Miejski cyfrowy bliźniak to cyfrowy bliźniak, który reprezentuje kompleksowy model wirtualny miasta lub obszaru miejskiego. Można wskazać cztery poziomy dojrzałości miejskich cyfrowych bliźniaków⁵. Pierwszy poziom dojrzałości to tzw. analiza opisowa. W jej wyniku powstają trójwymiarowe modele przestrzenne, które odzwierciedlają topografię, budynki, infrastrukturę i inne elementy miasta. Na tym etapie istotne jest również uwzględnienie zmian demograficznych, społecznych i ekonomicznych. Drugi poziom dojrzałości to modelowanie predykcyjne. W tym

⁵ K. Vessali, H. Galal, S. Nowson, *How digital twins can make smart cities better*, PricewaterhouseCoopers 2020, <https://www.pwc.com/m1/en/publications/documents/how-digital-twins-can-make-smart-cities-better.pdf> [dostęp: 5.08. 2025].

etapie istotne jest zbadanie zależności pomiędzy zmianami zachodzącymi m.in. w procesach demograficznych czy społecznych a rynkiem nieruchomości, logistyką miejską, popytem na usługi publiczne. Opracowane modele mają za zadanie prognozować zapotrzebowanie na infrastrukturę miejską. Trzeci poziom dojrzałości to planowanie scenariuszy i symulacje. Podczas tego etapu następuje weryfikacja, jak zmiany w mieście, które wynikają z opracowanych prognoz, wpływają na wykorzystanie infrastruktury miejskiej. Ostatni, najwyższy poziom dojrzałości, to tzw. doskonałość operacyjna. Na tym etapie rozwoju cyfrowy bliźniak staje się centrum operacyjnego zarządzania miastem. Zastosowanie technologii internetu rzeczy oraz sztucznej inteligencji pozwala pobierać dane w czasie rzeczywistym i prognozować zmiany. Decyzje, zarówno operacyjne, jak i strategiczne, podejmowane są na podstawie danych i usług dostarczanych przez cyfrowego bliźniaka.

Miejskie cyfrowe bliźniaki można podzielić wg różnych kryteriów⁶. W przypadku kryterium, jakim jest przedmiot działania, wyróżnia się sześć następujących zastosowań miejskich cyfrowych bliźniaków:

- planowanie przestrzenne – w tym zakresie cyfrowe bliźniaki umożliwiają symulowanie różnych scenariuszy i przewidywanie skutków planowanych do wprowadzania zmian w infrastrukturze miasta;
- bieżące zarządzania miastem – cyfrowe bliźniaki dostarczają dane na temat wykorzystania infrastruktury miejskiej: zużycia energii, wody, gospodarki odpadami, oświetlenia miasta;
- transport – cyfrowe bliźniaki pozwalają sprawdzić, jak planowane do budowy drogi wpłyną na ruch w mieście. Ponadto umożliwiają przeprowadzenie symulacji w zakresie wykorzystania komunikacji publicznej czy obciążenia parkingów publicznych;
- energia i środowisko – cyfrowe bliźniaki pozwalają zweryfikować, jaki będzie wpływ zmian klimatycznych na funkcjonowanie miast (np. wykorzystanie energii solarnej);
- katastrofy – cyfrowe bliźniaki to doskonałe narzędzie do symulacji skutków zdarzeń, które mają niekorzystny wpływ na miasta. Przykładowo można symulować czas dojazdu służb ratunkowych do pożaru.

Innym kryterium klasyfikującym miejskie cyfrowe bliźniaki jest rodzaj dostarczanej usługi. Tutaj można wskazać cztery rodzaje: usługa symulacji różnych scenariuszy w celu dostarczenia informacji dla decydentów, usługa dostarczania danych w czasie rzeczywistym, usługi mapowe, które pozwalają na analizy z wykorzystaniem modeli trójwymiarowych, usługi dostarczania informacji dla mieszkańców, np. warunki ruchu w mieście.

⁶ S. Yang, H. Kim, *Urban digital twin applications as a virtual platform of smart city*, „International Journal of Sustainable Building Technology and Urban Development” 2021, nr 12(4), s. 363-379.

Ze względu na skalę obiektów, które są analizowane przez miejskie cyfrowe bliźniaki, można wyróżnić cztery kategorie: skala budynku, skala ulicy, skala wybranego obszaru miasta (np. jednego osiedla), skala całego miasta.

Planowanie przestrzenne jest jednym z najczęstszych zastosowań cyfrowych bliźniaków. W przypadku budowy cyfrowego bliźniaka na potrzeby planowania przestrzennego istotne jest uwzględnienie kilku aspektów. Fundamentem funkcjonowania takiego bliźniaka są modele trójwymiarowe budynków i ulic wraz z całą infrastrukturą. Na tej warstwie tworzone są kolejne usługi. Istotne jest również uwzględnienie danych dotyczących mobilności mieszkańców i towarów na terenie miasta. W tym celu wykorzystuje się między innymi dane z systemów kontroli ruchu, jakie funkcjonują w wielu miastach. Kolejna warstwa jest oparta na technologii internetu rzeczy i pozwala pozyskać z czujników zainstalowanych w mieście dane dotyczące wykorzystania usług publicznych, np. zużycia wody, prądu czy gospodarki odpadami. Ostatnia warstwa to wizualizacja danych zgromadzonych w cyfrowym bliźniaku, która pozwala na przeprowadzenie konsultacji planowanych decyzji z mieszkańcami.

Analiza obecnie wdrażanych miejskich cyfrowych bliźniaków w takich miastach jak Dublin, Zurich, Helsinki, Antwerpia, Boston, Szanghaj wskazuje, że planowanie przestrzenne jest jednym z głównych zastosowań dla tej technologii.

Ciekawym przykładem wykorzystania cyfrowego bliźniaka jest szczególnie Zurich, który mierzy się z wyzwaniem znacznego wzrostu liczby mieszkańców⁷. W Zurichu cyfrowy bliźniak zawiera trzy warstwy danych – modele 3D obecnych budynków, dane na temat maksymalnej pojemności budynków oraz plany rozwoju. Dostęp do danych odbywa się poprzez aplikację webową. Miasto Zurich w zakresie planowania przestrzennego bierze pod uwagę zmiany klimatyczne. Położenie Zurichu w dolinie powoduje, że napływające zimne powietrze z okolicznych gór zapewnia odpowiednią cyrkulację powietrza w ciągu doby, a cyfrowy bliźniak pozwala zbadać, jaki będzie wpływ planowanych inwestycji na zmiany klimatyczne w mieście. Bada się wpływ planowanych budynków na temperaturę w mieście, siłę wiatru czy cyrkulację powietrza.

Problemem, który dotyka większość miast, jest niski poziom partycypacji mieszkańców w procesie planowania przestrzennego. Cyfrowe bliźniaki oferują narzędzia, które mogą być skutecznym rozwiązaniem tego problemu. Interaktywne platformy internetowe, które udostępniają modele 3D, mogą być doskonałym narzędziem do prowadzenia konsultacji społecznej. Istotne jest, aby były proste w użyciu, intuicyjne i nie wymagały od użytkowników korzystania z dodatkowych narzędzi internetowych. Zurich pilotażowo udostępnił platformę zbudowaną na zasadach

⁷ Według prognoz do 2040 r. liczba mieszkańców w Zurichu wzrośnie o 25%.

wykorzystywanych w grze komputerowej „Minecraft”. Jest to dobry sposób na przyciągnięcie młodych ludzi, którzy z reguły niechętnie angażują się w konsultacje prowadzone przez administrację samorządową⁸.

Przykład Zurichu pokazuje, że w przypadku planowania przestrzennego wykorzystanie cyfrowych bliźniaków dotyczy przede wszystkim dwóch obszarów. Pierwszy to dostarczanie narzędzi, które pozwalają w obiektywny sposób zweryfikować decyzje dotyczące planowania przestrzennego przede wszystkim w ujęciu średnio- i długoterminowym. Wykorzystanie modeli symulacyjnych opartych z jednej strony na danych rzeczywistych, a z drugiej strony na danych prognozowanych na podstawie algorytmów sztucznej inteligencji znacznie zwiększa szanse na podjęcie trafnej decyzji. Drugi obszar dotyczy wykorzystania cyfrowego bliźniaka jako platformy konsultacyjnej dla mieszkańców. Dzięki takim technologiom jak modelowanie 3D czy wirtualna rzeczywistość poziom partycypacji obywateli może być znacznie wyższy.

Waga wykorzystania koncepcji cyfrowych bliźniaków w zakresie partycypacji społecznej na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Najistotniejszym aktem planistycznym na poziomie lokalnym, wpływającym na prawa i obowiązki jej społeczności, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który ustala przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Artykuł 1 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ wymaga ponadto, aby w pracach nad miejscowym planem i innymi aktami planowania przestrzennego została zapewniona partycypacja społeczna, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

W ramach prac nad miejscowym planem partycypacja społeczna musi być realizowana obowiązkowo w trzech formach: wniosków do miejscowego planu (art. 17 pkt 1 u.p.z.p.), dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie miejscowego planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 8 u.p.z.p.) oraz uwag do projektu miejscowego planu (art. 17 pkt 11 u.p.z.p.). Wnioski i uwagi do projektu miejscowego planu są zgłaszane w ramach uprawnień proceduralnych podmiotów uczestniczących w partycypacji społecznej, które organy gminy są obowiązane rozstrzygnąć (art. 7 i art. 20 u.p.z.p.). Dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami ma zaś charakter odmienny. Jest swobodną dyskusją organizowaną przez organ sporządzający

⁸ G. Schrotter, C. Hürzeler, *The digital twin of the city of Zurich for urban planning*, „PFG – Journal of Photogrammetry, Remote Sensing and Geoinformation Science” 2020, nr 88(1), s. 99–112.

⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977, dalej: u.p.z.p.

projekt planu, czyli wójta, burmistrza albo prezydenta miasta i ma charakter otwarty dla wszystkich zainteresowanych. Celem rzeczowej dyskusji jest poznanie opinii publicznej na temat proponowanych rozwiązań planistycznych¹⁰. Nie formułuje się wyników dyskusji ani nie rozstrzyga o głosach i wnioskach, które w jej toku zostały sformułowane. Jednak każdy może zgłosić uwagi do projektu planu także po zakończeniu dyskusji publicznej i jej przebieg może być inspirujący odnośnie do treści tych uwag. Dlatego ustawodawca zastrzega, że także po dyskusji ma być wyznaczony termin na zgłaszanie uwag.

Partycypacja społeczna w pracach nad miejscowym planem może być realizowana również w innych, nieprzewidzianych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formach, tj. w ramach tzw. fakultatywnych konsultacji społecznych (art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym)¹¹. Wybór formy fakultatywnych konsultacji zależy w zasadzie jedynie od kreatywności i woli przedstawicieli organów gminnych. Jako przykład można wskazać panele obywatelskie, sondaże deliberatywne¹², otwarte zebrania z mieszkańcami, badania ankietowe, konsultacje pisemne, sondaże internetowe, ale także różne formy warsztatów obywatelskich, jak np. zespoły planujące, grupy fokusowe¹³ oraz konkursy architektoniczne czy warsztaty *charrette*¹⁴.

Ostatnia ze wskazanych form wydaje się rozwiązaniem wysoce optymalnym, albowiem zakłada interdyscyplinarność i zarazem powszechność spotkania. Uczestnikami warsztatów z założenia są inwestor, sąsiedzi, projektanci, deweloperzy, specjaliści zarządzania ruchem komunikacyjnym, przedstawiciele organów administracji publicznej odpowiedzialni za podejmowanie rozstrzygnięć i oczywiście społeczność lokalna. Jak wskazano, w ramach procedury sporządzania projektu miejscowego polski ustawodawca wprowadził instrumenty zapewniające możliwość partycypacji społecznej. Ponieważ procedura ta jest procesem prawodawczym, dobrze się do tego nadaje. Wynika to z faktu, że nie znajdują do niej zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, więc brak jest w zakresie tej procedury ograniczeń proceduralnych ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, zwłaszcza dotyczących

¹⁰ Wyrok NSA z 20.06.2006 r., II OSK 277/06, LEX nr 266913.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.

¹² S. Pawłowski, *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2015, Rok LXXVII, z. 1, s. 212.

¹³ Ł. Młynarkiewicz, *Regulacje samorządowe oraz przykłady dobrych praktyk w obszarze konsultacji społecznych w Polsce i za granicą*, [w:] Dolnicki, B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Lex, Warszawa, 2014.

¹⁴ M. Kruś, *Warsztaty charette jako formuła rozstrzygania o warunkach zabudowy*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 2, s. 177; B. Lennertz, A. Lutzenhiser, *The Charrette Handbook, National Charrette Institute*, Portland 2006.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.

uczestników postępowania. Uczestnikiem partycypacji społecznej w procedurze planistycznej może być każdy, niezależnie od wykazania się interesem prawnym¹⁶. Przeprowadzenie przez organ sporządzający projekt planu miejscowego interdyscyplinarnego spotkania na wzór warsztatów *charrette* jest na podstawie obowiązujących norm prawnych możliwe, a z punktu widzenia zadań, jakim partycypacja społeczna ma służyć – pożądane. Takie warsztaty mogą odbyć się w ramach obligatoryjnej dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie miejscowego planu rozwiązaniami, jak i w formie fakultatywnych konsultacji społecznych – nawet przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu w celu zebrania opinii na temat przyszłych rozwiązań planistycznych. Połączenie interdyscyplinarnych warsztatów *charrette* z technologią cyfrowych bliźniaków, zakładającą możliwość zaprezentowania projektowanych zmian przestrzennych w miejscowym planie za pomocą rozmaitych platform konsultacyjnych, wizualizacji wirtualnej rzeczywistości czy intuicyjnych modeli 3D, wydaje się formą najlepiej wpisującą się w istotę partycypacji społecznej, a zarazem pozostającą w ramach fachowego charakteru procedury.

W obecnym stanie prawnym nie ma przeciwwskazań prawnych do wykorzystania przez organy administracji publicznej na szczeblu lokalnym modelu cyfrowych bliźniaków w procedurze planistycznej dotyczącej projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dzięki opisywanej technologii organ planistyczny uzyskuje nowe narzędzie współpracy ze wspólnotą samorządową, którą tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy. Warto dodać, że administracja publiczna powinna podejmować również działania społeczno-organizatorskie, które polegają na bieżącym reagowaniu na zmieniające się zjawiska życia społecznego i gospodarczego, w tym niewątpliwie zmiany dotyczące rozwoju technologicznego. Funkcja administracji polega bowiem nie tylko na wykonywaniu prawa, ale też na tworzeniu nowych wartości oraz organizowaniu życia obywateli i ich aktywizowaniu¹⁷.

Również obecna ustawa nowelizująca u.p.z.p.¹⁸ przewiduje dodanie osobnego działu zatytułowanego „Partycypacja społeczna” oraz art. 8i ust. 1, który zakłada nowe formy konsultacji społecznych, tj.:

- 1) zbieranie uwag;
- 2) spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego;

¹⁶ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 17.02.2022 r., II SA/OI 36/22, LEX nr 3315319; wyrok NSA z 4.02.2016 r., II OSK 1082/14, LEX nr 2080587; zob. też Z. Niewiadomski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2006, s. 181.

¹⁷ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Rozdział dwunasty, 6.1. *Działania społeczno-organizatorskie*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2022, s. 471.

¹⁸ Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw z dnia 7 lipca 20223 r., Dz.U. z 2023 r. z późn.zm., dalej: nowelizacja u.z.p.z.p.

- 3) spotkania plenerowe lub spacerzy studyjne, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego;
- 4) ankiety lub geoankiety;
- 5) wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta.

W kontekście przedstawionych propozycji przez projektodawców można wnioskować, iż polski ustawodawca zmierza do unowocześnienia i poszerzenia form partycypacji społecznej w procedurze planistycznej. Jest to trend rosnący i wymagane są w tym kontekście stałe badania naukowo-prawne o charakterze holistycznym i wielobranżowym – szczególnie w zakresie cyfryzacji procedur prawnych.

Warto w tym miejscu wspomnieć, iż metody partycypacyjne na poziomie lokalnym, wykorzystywane przez organy administracji publicznej w Niemczech, są właśnie oparte często na rozmaitych technologiach informatycznych, w tym aplikacjach mobilnych technologii, interaktywnych platformach internetowych, programach do składania petycji lub portalach społecznościowych¹⁹.

Zaadaptowanie sporządzonego przez organ wykonawczy gminy projektu miejscowego planu na podstawie art. 16 u.p.z.p. do modelu cyfrowego bliźniaka, a następnie zwizualizowanie go w ramach określonej formy partycypacyjnej społeczności lokalnej (np. dyskusja publiczna, interaktywne spotkania), mogłoby przyczynić się do większego zaangażowania się podmiotów partycypujących w procedurę planistyczną, które to zaangażowanie obecnie oceniane jest negatywnie, często z uwagi na niedoinformowanie i przeświadczenie o braku realnej możliwości wywarcia wpływu na treść aktu planistycznego²⁰. Przepisy prawne miejscowych planów określają oznaczenia graficzne poszczególnych fragmentów terenu, co do których odniesienia w części tekstowej mogą być dla osób nieoperujących taką aparaturą pojęciową nieczytelne. Co więcej, normy prawne w nim zawarte mają często charakter techniczny, co nie sprzyja ich leksykalnemu, ułatwiającemu odkodowanie brzmieniu. Komparatystyka części tekstowej i graficznej miejscowych planów rodzi w konsekwencji szerokie trudności percepcyjne, co znacznie zmieniłoby posługi-

¹⁹ *Public Participation in Europe. An international perspective*, European Institute for Public Participation 2009, http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Zukunftsdiskurse/Studien/pp_in_e_report_03_06.pdf [dostęp: 7.04.2017], s. 16-19; S. Royo, A. Yetano, B. Acerete, *Citizen participation in German and Spanish local governments: a comparative study*, "International Journal of Public Administration" 2011, nr 34, s. 143; M.A. Wimmer, R. Grimm, N. Jahn, J.F. Hampe, *op. cit.*, s. 4-5; M. Martini, S. Fritzsche, *E-participation in Germany: new forms of citizen involvement between vision and reality*, [w:] C. Fraenkel-Haeberle, S. Kropp, F. Palermo, K.P. Sommermann (red.), *Citizen participation in multi-level democracies*, Leiden-Boston 2015, s. 123-128; cyt. za M. Błazewski, *Elektroniczna partycypacja społeczna na przykładzie Niemiec i Polski*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017.

²⁰ Por. K. Kikosicka, *Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład Gminy Dąbkowice)*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomia” 2014, nr 16, s. 110-111.

wanie się technologią cyfrowych bliźniaków. Ponadto, z uwagi na możliwe usługi w zakresie przewidywania skutków różnych rozwiązań planistycznych (a oferowane przez model cyfrowego bliźniaka), bardziej trafne oraz bardziej przekonujące dla społeczeństwa mogłyby być propozycje określonych rozstrzygnięć przyjętych w projekcie miejscowego planu (np. podyktowane chęcią zahamowania niekorzystnych zmian infrastrukturalnych w mieście, nadprogramowego zużycia energii lub wody czy ujemnych skutków środowiskowych, w tym gospodarki odpadami). Podstawą takich działań może być art. 1 ust. 3 u.p.z.p. stanowiący o konieczności uwzględniania analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych przy ustalaniu przeznaczenia terenu lub określaniu potencjalnego sposobu zagospodarowania lub korzystania z terenu. Jednocześnie, z uwagi na śledzenie zmian w danych przestrzennych przez cyfrowego bliźniaka, organy planistyczne mogłyby kontrolować bieżące potrzeby infrastrukturalne – zwłaszcza zurbanizowanych miast, co ułatwiałoby zasadne aktualizowanie treści miejscowych planów (art. 27 u.p.z.p.).

Wskazany przepis art. 1 ust. 3 u.p.z.p. stanowi, że „Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne”. Przepis ten wymaga od organów gminy stanowiących prawo lokalne rozważenia wskazanych przesłanek oraz uwag dotyczących interesu publicznego i prywatnego²¹. Stosując zawarte w ustawie normy kompetencyjne, organy gminy odwołują się w tym zakresie do modelu argumentacyjnego. Argumentacyjny model stosowania prawa jest również praktykowany np. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdy dochodzi do konieczności podjęcia orzeczenia rozstrzygającego kolizję różnych praw podstawowych. Wówczas rozstrzygające znaczenie mają zasady prawa, a nie zwykłe przepisy prawa²². Dla argumentacyjnego modelu stosowania prawa ogromną rolę odgrywa więc możliwość bezpośredniego stosowania zasad prawa, o czym niżej.

Argumentacyjny model stosowania prawa ma także istotną zaletę natury politycznej, która może okazać się szczególnie ważna w przypadku rozstrzygnięć planistycznych, w tym często wzbudzających ogromne kontrowersje przedsięwzięć inwestycyjnych. „W społeczeństwach demokratycznych decyzje organów państwa nie mogą być prezentowane jako jednostronne i autorytatywne akty władzy

²¹ Szerzej na ten temat *vide*: M. Kruś, P. Tatarkiewicz, *Kreacja warunków lokalizacji inwestycji celu publicznego poprzez wypadkową motywacji interesariuszy – honorowana przez organ aksjologia jako podstawa rozstrzygnięcia*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 2, Warszawa 2017, s. 567.

²² L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*, Warszawa 2000, s. 156.

zwierchniej, wobec której obywatel jest zobowiązany do posłuszeństwa, ale muszą być przedstawione jako rezultat jawnego i otwartego procesu wymiany argumentów, w którym decydent ma obowiązek zająć stanowisko wobec racji przedstawionych przez wszystkie strony, a strony mają prawo do bycia poinformowanymi, dlaczego ich racje nie zostały uznane²³. W tym kontekście trzeba ponownie podkreślić wagę wynikających z ustawy przepisów dotyczących konsultacji publicznych. Nawiązując do wspomianej kwestii stosowania zasad prawa, wydaje się, iż zastosowanie opisywanego narzędzia byłoby zgodne z dwiema podstawowymi zasadami prawnymi wyznaczonymi w polskim prawie zagospodarowania przestrzeni, tj. zasadą ładu przestrzennego, przez którą rozumie się takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne, oraz zasadą zrównoważonego rozwoju, czyli rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p. w zw. z art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁴).

W tym kontekście można odwołać się do jednej z najbardziej znanych współcześnie koncepcji zasad prawa²⁵, tj. przedstawionej w pracy *Teoria praw podstawowych*²⁶ koncepcji Roberta Alexy'ego, która może mieć uniwersalne znaczenie²⁷. Trzeba zaznaczyć, że Alexy uzasadnia swoją koncepcję licznymi przykładami orzecznictwa Federalnego Sądu Konstytucyjnego²⁸. Koncepcja ta bazuje na odmiennym ujęciu istoty zasad prawa, stanowiącym fundamentalną zmianę w myśleniu o zasadach²⁹. Według R. Alexy'ego zasady tym różnią się od norm hierarchicznie niższych, że znajdują zastosowanie w różnym zakresie, a nie w myśl reguły „wszystko albo nic” (co jest charakterystyczne dla norm zwyczajnych, tzw. reguł)³⁰. Zasady są częścią systemu prawnego, ale mają charakter norm optymalizacyjnych³¹. Jest to oryginalna

²³ *Ibidem*, s. 162.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.

²⁵ M. Kordela, *Możliwość konstruowania ogólnej teorii zasad prawa, uwagi do koncepcji Roberta Alexy'ego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 2, s. 11.

²⁶ R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1994.

²⁷ M. Kordela, *op. cit.*, s. 27.

²⁸ *Ibidem*, s. 78, 79, 80 i in.

²⁹ *Ibidem*, s. 11.

³⁰ R. Alexy, *op. cit.*, s. 76, 80.

³¹ *Ibidem*, s. 75; T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 18.

teza będąca istotą teorii Alexy'ego³². To powoduje określone konsekwencje. Otóż to interpretacja przepisu wskazuje, czy mamy do czynienia z zasadą prawa, czy też regułą (czyli zwykłą normą prawną)³³. Decyduje o tym ów optymalizacyjny charakter. Kreowanie planów miejscowych przy pomocy narzędzia, jakim jest cyfrowy bliźniak, może istotnie przyczynić się do urzeczywistnienia w możliwie pełnym zakresie wartości chronionych przez wskazane zasady zgodnie z ich optymalizacyjnym charakterem.

Wdrożenie modelu cyfrowych bliźniaków do polskiego systemu prawnego

W kontekście przedstawionych rozważań powstaje pytanie, czy próba wdrożenia modelu cyfrowych bliźniaków nie powinna odbyć się na szerszą skalę niż na szczeblu lokalnym, tj. szczeblu krajowym, choćby w ramach zaktualizowania ogólnego systemu informacji przestrzennej. Takie rozwiązanie miałoby swoje uzasadnienie szczególnie w przypadku wybranych miast, albowiem budżet określonych gmin może stanowić istotną przeszkodę do zastosowania tak nowoczesnej technologii, która obejmowałaby zapewne również koszty utrzymania oraz znaczne koszty personalne. Infrastruktura informacji przestrzennej powinna być tworzona, utrzymywana i rozwijana wraz z cywilizacyjnym rozwojem technologicznym. Rozwijanie infrastruktury przestrzennej oraz organizowanie przedsięwzięć i prowadzenie działań wspierających rozwój infrastruktury należy do zadań i kompetencji Ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i Głównego Geodety Kraju (art. 18 ust. 1 i 19 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej³⁴). Organami w zakresie dbania o rozwój informatyczny, technologiczny i organizacyjny są również minister właściwy do spraw cyfryzacji i działająca przy nim Rada do Spraw Cyfryzacji, którzy mogą inicjować konkursy oraz działania na rzecz informatyzacji, rozwoju rynku technologii informatyczno-komunikacyjnych oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego (art. 12c, art. 13b, art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁵).

Należy wskazać, że model cyfrowych bliźniaków może potencjalnie uzyskać praktyczny walor w ramach ogólnokrajowej informacji przestrzennej.

Tematy danych przestrzennych, określone polskimi przepisami rangi rozporządzenia, wydają się idealnym korelatem do przypisania w ramach modelu cyfrowych

³² M. Kordela, *op. cit.*, s. 12.

³³ R. Alexy, *op. cit.*, s. 71 i 72; T. Gizbert-Studnicki, *op. cit.*, s. 19; M. Kordela, *op. cit.*, s. 13.

³⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 214, dalej: u.o.i.i.p.

³⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 57.

bliźniaków na wszystkich czterech poziomach dojrzałości. W tym kontekście zapewnienie tego systemu przez administrację państwową odciążałoby budżety samorządowe, zapewniłoby powszechność i nieodpłatność do danych tego zbioru zainteresowanych (art. 12 ust. 1 u.o.i.i.p.) przy jednoczesnym, koniecznym ograniczeniu dostępu ze względu na szczególnie chronione wartości (art. 11 u.o.i.i.p.) i mogłoby przyczynić się do zwiększonej ilości badań nad powiązaniem zmian w planowaniu przestrzennym, uwzględniając rozwój gospodarczy, urbanistyczny i kulturowy. Zostałby w tym zakresie również całkowicie spełniony postulat prakseologiczny ujednolicenia danych systemu informacji na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego państwa oraz udostępniania danych w ramach całej struktury administracyjnej (art. 14 u.o.i.i.p.).

Konkluzje z perspektywy prawnej modelu cyfrowych bliźniaków

Model cyfrowych bliźniaków może już w obecnym stanie prawnym zostać wykorzystany przez gminę posiadającą kompetencje do projektowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wychodząc z perspektywy prawnej, korzystanie z tego narzędzia wydaje się zjawiskiem prawie pewnym i nadchodzącym do Polski, w dobie nader szybkiego rozwoju technologiczno-informatycznego, również ze względu na fakt, iż model ten jest już w pewnym zakresie wykorzystywany w miastach europejskich. Problemem wynikającym z praktycznego wdrożenia może okazać się trudność ujednolicenia systemu informacji przestrzennej na różnych szczeblach i możliwe w związku z tym nierówności w rozwoju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązania w tym zakresie można upatrywać w unowocześnieniu obecnego, ogólnokrajowego systemu informacji przestrzennej, choćby w określonym zakresie. Mogą także pojawić się przeszkody finansowe na poziomie lokalnym, które z kolei mogłyby zostać rozwiązane przez implementację modelu do systemu informacji przestrzennej na poziomie centralnym i obciążenie kosztami obsługi systemu w określonej części budżetu państwa albo stosowne dofinansowania budżetów samorządowych. W przypadku zastosowania tej technologii władztwo planistyczne gminy wyposażone byłoby w racjonalny i interdyscyplinarny komponent, który zrewolucjonizowałby podejście do polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym oraz wzmacniałby argumenty o zasadności, funkcjonalności i obiektywności przyjmowanych rozstrzygnięć w aktach planistycznych.

Literatura

- Alexy R., *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1994.
Błażewski M., *Elektroniczna partycypacja społeczna na przykładzie Niemiec i Polski*, Wrocław 2017.

- Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P., *Smart Cities in Europe*, „Journal of Urban Technology” 2011, nr 18(2).
- Dameri R.P., Negre E., Rosenthal-Sabroux C., *Triple helix in smart cities: A literature review about the vision of public bodies, universities, and private companies*, [w:] 49th Hawaii Int. Conf. System Sciences (HICSS), Koloa, HI, USA, 2016.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3.
- Ismagilova E., Hughes L., Dwivedi Y., Raman K., *Smart cities: Advances in research – An information systems perspective*, „International Journal of Information Management” 2019, nr 47.
- Kordela M., *Możliwość konstruowania ogólnej teorii zasad prawa, uwagi do koncepcji Roberta Alexy’ego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 2.
- Kruś M., Tatarkiewicz P., *Kreacja warunków lokalizacji inwestycji celu publicznego poprzez wypadkową motywacji interesariuszy – honorowana przez organ aksjologia jako podstawa rozstrzygnięcia*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Kruś M., *Warsztaty charete jako formuła rozstrzygania o warunkach zabudowy*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 2.
- Kikosicka K., *Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład Gminy Dąbkowice)*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Geographica Socio-Oeconomia” 2014, nr 16.
- Lennertz B., Lutzenhiser A., *The Charrette Handbook*, National Charrette Institute, Portland 2006.
- Młynarkiewicz Ł., *Regulacje samorządowe oraz przykłady dobrych praktyk w obszarze konsultacji społecznych w Polsce i za granicą*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Lex, Warszawa 2014.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*, Warszawa 2000.
- Mylonas G., Kalogeras A., Kalogeras G., Anagnostopoulos C., Alexakos C., Muñoz L., *Digital twins from smart manufacturing to smart cities: A survey*, „Ideas Access” 2021, nr 9.
- Niewiadomski Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2006.
- Pawłowski S., *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2015, R. LXXVII, z. 1.
- Royo S., Yetano A., Acerete B., *Citizen participation in German and Spanish local governments: a comparative study*, „International Journal of Public Administration” 2011, nr 34.
- Schrotter G., Hürzeler C., *The digital twin of the city of Zurich for urban planning*, „PFG – Journal of Photogrammetry, Remote Sensing and Geoinformation Science” 2020, nr 88(1).
- Streitz N.A., *Citizen Centered Design for Humane and Sociable Hybrid Cities*, [w:] *Data to the people, Proceedings of the 3rd International Biennial Conference*, I. Theona, D. Charitos (red.), University Research Institute of Applied Communication, 2015.
- Vessali K., Galal H., Nowson S., *How digital twins can make smart cities better*, PricewaterhouseCoopers 2020.
- Yang S., Kim H., *Urban digital twin applications as a virtual platform of smart city*, „International Journal of Sustainable Building Technology and Urban Development” 2021, nr 12(4).
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2022.

Akty prawne

- Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dz.U. UE L z 2007 r. Nr 108, s. 1 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 października 2010 r. w sprawie ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych objętych infrastrukturą informacji przestrzennej, Dz.U. z 2010 Nr 201, poz. 1333 z późn. zm.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3097, Sejm IX kadencji, dostępny na stronie podmiotowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3097>.

Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 214.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 57.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977.

Michał Kubanek

Kubanek Musioł Babecki KMB Partners

m.kubanek@kmbpartners.pl

Elektroniczna platforma usług administracji publicznej (ePUAP) jako nowoczesna technologia administracji publicznej

Słowa kluczowe: ePUAP, informatyzacja, platforma elektroniczna, administracja, historia prawa

Streszczenie. W pracy przedstawiono przede wszystkim historię inicjatyw poprzedzających elektroniczną platformę usług administracji publicznej (ePUAP) oraz problemy związane z wdrażaniem samego portalu oraz jego drugiej wersji (ePUAP2). Autor opisuje pozycję elektronicznej platformy usług administracji publicznej (ePUAP) w polskim porządku prawnym. W artykule przedstawione zostały m.in. dane statystyczne obrazujące rozwój platformy oraz jej mocne i słabe strony. W ostatniej części pracy przedstawiono także funkcjonowanie platform o podobnym zastosowaniu w innych porządkach prawnych oraz dalsze spodziewane losy ePUAP w Polsce.

Electronic platform of public administration services (ePUAP) as a modern public administration technology

Keywords: ePUAP, informatisation, electronic platform, administration, history of law

Summary. The scientific work presents, above all, the history of initiatives preceding the Polish electronic platform of public administration services (ePUAP) and problems related to the implementation of the portal itself and its second version (ePUAP2). Author describes position of the electronic platform for public administration services (ePUAP) in the Polish legal system. The article presents, among others, statistical data showing the development of the platform and its strengths and weaknesses. The last part of the scientific work also presents the functioning of platforms with similar applications in other legal systems and the further expected fate of ePUAP in Poland.

1. Długa droga do ePUAP

Przemiany ustrojowe w Polsce zbiegły się z procesem rozwoju internetu. Mniej więcej rok po wyborach do sejmu kontraktowego, 30 lipca 1990 r. w Centrum Komputerowym Uniwersytetu Kopenhaskiego zarejestrowano dla Polski krajową domenę najwyższego poziomu „.pl”. Rok później, 17 sierpnia 1991 r. naukowcy z Wydziału Fizyki Uniwersytetu Warszawskiego zestawili pierwsze połączenie internetowe przy wykorzystaniu protokołu TCP/IP, łącząc się z Centrum Komputerowym

Uniwersytetu w Kopenhadze¹, a 20 grudnia 1991 r. Polska została podłączona do sieci globalnej, dzięki czemu mogła wymieniać informacje również ze Stanami Zjednoczonymi. Uznaje się, iż właśnie od tego dnia oficjalnie zaczął być dostępny w Polsce internet².

W tym okresie, na mocy ustawy z 12 stycznia 1991 r. utworzony został Komitet Badań Naukowych, który stał się naczelnym organem administracji rządowej do spraw polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa. Do zadań Komitetu należało m.in. opracowywanie projektów założeń polityki innowacyjnej państwa, wspólnie z ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz z innymi ministrami właściwymi w tej sprawie, inicjowanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych, a także rozwiązań ekonomiczno-finansowych dotyczących nauki, rozwoju techniki i działalności innowacyjnej.

Niezależnie od działań w Polsce, Komisja Europejska w 1994 r. powołała do życia inicjatywę strategiczną Interchange of data between administrations in the Community (IDA)³. Jej celem było zapewnienie łatwej i szybkiej wymiany danych między administracjami krajów członkowskich Unii Europejskiej. W inicjatywie określono konieczność koordynacji tworzenia paneuropejskich sieci „telematycznych”⁴. Miało to w dalszej perspektywie umożliwić tworzenie infrastruktury o wystandardyzowanym formacie, zapewniającej komunikację między organami administracji publicznej. Do 2002 r. IDA zapewniała trzy usługi ogólne:

- a) TESTA (Trans-European Services for Telematics between Administrations) – platforma wymiany telekomunikacyjnej dostępna dla europejskich organów administracji upraszczająca wymianę danych przy zachowaniu jakości, dostępności i bezpieczeństwa;
- b) CIRCA (Communication and Information Resource Centre for Administrations) – system zarządzania informacją, magazyn dokumentów oraz usługa umożliwiająca zarządzanie i ich wymianę przez pojedynczych użytkowników i ich grupy (dostępna przez Internet lub TESTA);
- c) PKICUG (Public Key Infrastructure for Closed User Groups) – usługa umożliwiająca dostęp do magazynów dokumentów.⁵

W tym czasie w Polsce, 1 stycznia 1999 r., na mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126), weszła w życie m.in. zmiana art. 63 kodeksu postępowania administra-

¹ <https://www.fuw.edu.pl/hoza-i-internet-w-polsce.html> [dostęp: 21.06.2023].

² https://di.com.pl/20_lat_polskiego_internetu-39789 [dostęp: 21.06.2023].

³ 95/468/EC: Council Decision of 6 November 1995 on a Community contribution for telematic interchange of data between administrations in the Community (IDA), Official Journal L 269, 11/11/1995 P. 0023 – 0025.

⁴ Oznacza współpracujące lub konwergentne sieci telekomunikacyjne i komputerowe.

⁵ Komitet Badań Naukowych, Wrota. Wstępna Koncepcja Projektu, Warszawa 2002.

cyjnego dotycząca formy wnoszenia podań. Na mocy nowelizacji dopuszczono wnoszenie podań za pomocą poczty elektronicznej. Jak jednak zarzucali krytycy nowelizacji, w przepisach powszechnie obowiązującego prawa nie określono kilku istotnych spraw, m.in. dotyczących tego, jak ustalić datę podania wniesionego za pośrednictwem poczty elektronicznej, sposobu archiwizacji dokumentów elektronicznych, sposobu uiszczania opłat skarbowych (tj. zastąpienia znaczka opłaty skarbowej). Wskazywano także, iż nie określono definicji dokumentu oryginalnego, która obejmowałaby także dokument elektroniczny.

Rada Ministrów do 2000 r. w części przyjętych przez siebie strategii poruszała kwestię procesów globalizacji oraz związanej z nią transformacji społeczeństwa przemysłowego w społeczeństwo informacyjne. Były to m.in. dokumenty o tytułach „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”, „Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku” oraz „Polska 2025 – Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju”⁶. Kwestie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego przedstawiane były także w dokumentach sektorowych Komitetu Badań Naukowych, Ministerstwa Łączności oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Przykładowo w dokumencie „Polska 2025 – Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju” wydanym w czerwcu 2000 r. przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych oraz Ministerstwo Środowiska wskazano m.in., iż „jednym ze środków podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności państwa powinno być zbudowanie nowoczesnej infrastruktury oraz rozpowszechnienie przodujących technologii, zwłaszcza z dziedziny informatyki oraz telekomunikacji”. Ciągłe jednak były to opracowania koncepcyjne i – w przeciwieństwie do polityki unijnej – brak było konkretnych systemów i programów teleinformatycznych.

Tymczasem Komisja Europejska w grudniu 1999 r. podjęła Inicjatywę eEurope. Jej celem była intensyfikacja informatyzacji społeczeństwa Unii Europejskiej. Przewidywała ona m.in. zapewnienie łatwego dostępu do podstawowych informacji publicznych, promowanie komunikacji elektronicznej między obywatelami a organami publicznymi, a także uproszczenie elektronicznych procedur administracyjnych dla firm⁷.

14 lipca 2000 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej podjął uchwałę w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce. W treści uchwały stwierdzono, że „obowiązujący system prawny i polityka Rządu nie tworzą dostatecznych warunków, by w pełni wykorzystać możliwości rozwoju społeczeństwa informacyjnego”. Wezwano zatem Radę Ministrów „do przedstawienia w trybie

⁶ Rada Ministrów, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Polska 2025 – Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju, Warszawa 2000.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_99_953 [dostęp: 21.06.2023].

pilnym do końca września 2000 r. założeń strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”. Sejm wyraził przy tym przekonanie, „że struktura Rządu powinna sprzyjać koordynacji i realizacji zasad tej polityki we wszystkich działach i szczeblach administracji rządowej”. W uchwale zobligowano Radę Ministrów do uwzględnienia 10 zagadnień dotyczących rozwoju społeczeństwa informacyjnego, w tym „planu i priorytetów rozwoju systemów teleinformatycznych w administracji, sprzyjające racjonalizacji wykorzystania środków budżetowych, a także usprawniających kontakty obywatela z urzędem oraz samorządność lokalną”⁸.

W odpowiedzi, w ramach stanowiska z 28 listopada 2000 r. Rada Ministrów przedstawiła Marszałkowi Sejmu dokument sporządzony przez Komitet Badań Naukowych oraz Ministerstwo Łączności pt.: „Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”. Znalazły się w nim propozycje podjęcia określonych działań oraz szacunkowe koszty w tym zakresie. Autorzy zwracali uwagę na konieczność stworzenia sieci ogólnodostępnych stanowisk komputerowych w urzędach administracji rządowej i samorządowej oraz bibliotekach. Miałoby to umożliwić obywatelom dostęp do pełnego zbioru aktualnych aktów prawnych wraz ze wskazaniem obowiązujących procedur oraz związanych z tym praw i obowiązków. W dokumencie postulowano m.in., by urzędy były „zobowiązane do prowadzenia własnych serwisów informacyjnych w sieci Internet, telegazecie, a w przyszłości również w telewizji interaktywnej”. Sieć ta miała „umożliwiać obywatelowi załatwianie spraw urzędowych takich jak składanie wniosków i petycji oraz udzielanie wyjaśnień urzędowi drogą elektroniczną”.

6 września 2001 r. uchwalono ustawę o dostępie do informacji publicznej⁹. Na jej mocy wprowadzono Biuletyn Informacji Publicznej „w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej”. Pomimo procesu digitalizacji danych publicznych ustawa nie dawała możliwości świadczenia dla obywateli oraz przedsiębiorstw usług na bazie upublicznionych informacji publicznych. Krokiem w dobrym kierunku było także uchwalenie 18 września 2001 r. ustawy o podpisie elektronicznym¹⁰. Zgodnie z art. 5 ust. 2 powołanej ustawy co do zasady dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu były równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi. Niemniej jednak wciąż brakowało kompleksowej platformy wykorzystującej systemy teleinformatyczne do załatwiania spraw administracyjnych.

⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce z dnia 14 lipca 2000 r., M.P. Nr 22, poz. 448.

⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

¹⁰ Dz.U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450.

11 grudnia 2002 r. Komitet Badań Naukowych wydał wstępną koncepcję projektu „Wrota”. Opisano w niej możliwy sposób świadczenia usług przez organy administracji publicznej w Polsce „przy pomocy nowoczesnych technik telekomunikacyjnych i informatycznych”. Nazwę „Wrota Polski” zaproponowano jako określenie „zintegrowanego systemu informatycznego, umożliwiającego świadczenie usług publicznych, a w szerszym znaczeniu – nazwę projektu, symbolizującego otwarcie Polski na nowe techniki, współpracę z innymi krajami oraz otwarcie państwa na potrzeby obywateli”¹¹. Jako usługi priorytetowe w koncepcji określono usługi świadczone na rzecz obywateli oraz firm, a jako źródła finansowania wskazano m.in. fundusze Unii Europejskiej. Co ciekawe, w dokumencie przewidywano możliwość zawierania umów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w ten sposób, iż prywatne przedsiębiorstwa mogłyby finansować infrastrukturę niezbędną do świadczenia usługi, a następnie na skutek świadczenia tej usługi pobierać od obywateli należną opłatę.

Jako podstawowy kanał dostępu do Wrót Polski określono sieć internet. Brano jednak także pod uwagę wykorzystanie centrum telefonicznego, dostęp poprzez „infomaty”, telefony komórkowe oraz telewizję cyfrową. Jako warunek niezbędny do wprowadzenia portalu wskazywano m.in. dostosowanie otoczenia prawnego, w tym:

- a) poszerzenie pojęcia informacji publicznej i ułatwienie dostępu do informacji,
- b) umożliwienie rozwoju konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych,
- c) wspieranie inicjatyw lokalnych oraz budowanie świadomości społecznej w zakresie rozwoju usług teleinformatycznych.

W dokumencie jako jeden z głównych problemów w możliwym wdrożeniu platformy wskazywano na braki w infrastrukturze dostępowej. W 2002 r. dostępność sprzętu i usług telekomunikacyjnych w Polsce była kilka razy niższa niż w krajach najbardziej pod tym kątem rozwiniętych. Jednocześnie rozwój w tym zakresie był w wielu aspektach niższy niż w państwach o porównywalnym poziomie ekonomicznym i położeniu politycznym, tj. Czechach i na Węgrzech. W związku z tym stawiano także możliwą ścieżkę dostępu do internetu (a następnie do Wrót Polski) poprzez „publiczne punkty dostępu”, które, jak się wydaje, miały być odpowiednikiem publicznych kawiarenek internetowych.

Co ciekawe, już w 2002 r. jako wzór dla Wrót Polski wskazywano portal Wrota Małopolski. Określano go jako „stronę aspirującą do spełnienia warunków ustawy o informacji publicznej”. Portal stworzony przez zespół przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego umożliwiał już na początku lat dwutysięcznych

¹¹ Komitet Badań Naukowych, Wrota. Wstępna Koncepcja Projektu, Warszawa 2002.

składanie podań oraz uzyskiwanie zaświadczeń w formie elektronicznej, które trafiały do Internetowego Dziennika Podawczego ww. urzędu¹².

W Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej e-Polska 2004-2006, opracowanej przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, w grudniu 2003 r. określono dwanaście działań priorytetowych, a wśród nich wymienione poniżej „działania o największym, krytycznym dla informatyzacji Polski znaczeniu w ciągu najbliższych 3 lat”, tj.:

- a) szerokopasmowy dostęp do internetu w każdej szkole,
- b) „Wrota Polski” (zintegrowana platforma usług administracji publicznej dla społeczeństwa informacyjnego),
- c) polskie treści w internecie,
- d) powszechna edukacja informatyczna.

Zgodnie z dokumentem e-Europa 2005 kraje członkowskie Unii powinny do końca 2004 r. zapewnić on-line – w ramach całego wspólnego rynku – dostępność podstawowych usług z zakresu administracji publicznej¹³.

2. ePUAP

2.1. ePUAP „pierwszy”

Ramy ustawowe dla platformy ePUAP zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁴. Celem ustawy było:

- a) ustanowienie Planu Informatyzacji Państwa oraz projektów o publicznym zastosowaniu;
- b) ustalenie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi;
- c) dostosowanie systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych do minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych;
- d) dostosowanie rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi do minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej między podmiotami publicznymi.

¹² Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej e-Polska 2004-2006, Warszawa 2003.

¹³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne, Druk Sejmu IV kadencji nr 1934, Warszawa 2003.

¹⁴ Dz.U. Nr 64, poz. 565.

Co jednak istotne, terminy: „Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej”, „profil zaufany ePUAP”, „elektroniczna skrzynka podawcza” dodane zostały do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne dopiero na mocy ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 lutego 2010 r.¹⁵ Tym samym do 2010 r. terminy „elektroniczna platforma usług administracji publicznej” czy też skrótowo „epuap” (czasem nazywany też „e-puap”) funkcjonowały na poziomie rozporządzeń oraz dokumentów resortowych, nie zaś w terminologii ustawowej.

Od czasu uchwalenia ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne do końca 2008 r. realizowany był projekt pod nazwą „Budowa elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP)”. Koszt realizacji pierwszego etapu ePUAP wyniósł 32 mln zł. Projekt został sfinansowany w 75% ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na lata 2004-2006), natomiast pozostałe 25% kosztów stanowiło współfinansowanie krajowe¹⁶.

W uzasadnieniu projektu szczególną uwagę zwrócono na relacje pomiędzy administracją publiczną a przedsiębiorcami. Wskazano tam m.in., że: „Podjęcie powyższych działań pozwoli na zbudowanie informatycznej wersji procedur administracyjnych, z których będą korzystać przede wszystkim przedsiębiorcy. Obecnie bowiem głównie przedsiębiorcy są zainteresowani szybszym kontaktem z e-urzędami ze względu na dużą liczbę spraw załatwianych w urzędach. Z całą pewnością przyniesie to duże korzyści budżetowe dla podmiotów gospodarczych i zdynamizuje ich rozwój. Ważnym czynnikiem będzie zmniejszenie przeciętnych kosztów związanych z załatwianiem spraw urzędowych (koszty utraconego czasu, koszty dojazdów itp.), jak również dzięki zniwelowaniu konieczności wielokrotnego osobistego stawiennictwa przedsiębiorcy lub jego pełnomocnika przy rutynowych procedurach. Informatyzacja dostępu przedsiębiorcy do czynności administracyjnych zwiększy jego efektywność działania i ułatwi działalność na obszarze Polski i Unii Europejskiej. Wystąpi oczekiwany efekt oderwania przedsiębiorcy od miejsca właściwych urzędów”¹⁷.

Wdrażanie platformy spotkało się z różnymi wyzwaniami, takimi jak brak infrastruktury technicznej, świadomości społecznej czy bariery prawne. Warto wska-

¹⁵ Dz.U. Nr 40, poz. 230.

¹⁶ https://epuap.gov.pl/wps/wcm/connect/epuap2/PL/Strefa+Klienta_Pomoc/O+projekcie/ [dostęp: 21.06.2023].

¹⁷ Ministerstwo Nauki i Informatyzacji Departament Systemów Informatycznych Administracji Publicznej, DZIAŁANIE 1.5 Rozwój systemu dostępu przedsiębiorców do informacji i usług publicznych on-line. Budowa Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej e-PUAP, Warszawa 2005.

zać, iż w Planie Informatyzacji Państwa na rok 2006 „stworzenie mechanizmów pozwalających na dostęp obywateli do własnych danych oraz spraw prowadzonych w urzędach administracji publicznej (m.in. w ramach projektu ePUAP)” określono wciąż jako cel. W dokumencie też wyraźnie przyznano, iż „Zakres świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną jest ograniczony i kształtuje się poniżej przeciętnego poziomu europejskiego, w związku z czym konieczne jest podjęcie zdecydowanych działań przyspieszających rozwój usług dostępnych on-line”¹⁸. Ostatecznie platforma ePUAP została uruchomiona dopiero w listopadzie 2008 r.

2.2. ePUAP2

Dość szybko się okazało, iż platforma ePUAP nie spełniała do końca pokładanych w niej oczekiwań. System nie był łatwy w obsłudze, pojawiały się w nim błędy, a praktyczna funkcjonalność ograniczana była m.in. przez wymagania związane z koniecznością korzystania przez petentów z podpisu elektronicznego¹⁹. Z tego powodu w 2009 r. zaczęto realizować projekt udoskonalenia platformy, realizując przedsięwzięcie ePUAP2²⁰.

W pierwszych dniach lipca 2015 r., z ponad dwuletnim opóźnieniem, oddano do użytku wersję testową ePUAP2²¹. Natomiast 17 sierpnia 2015 r. udostępniona została ostateczna wersja systemu²².

Cechami charakterystycznymi dla ePUAP2 było:

- a) utworzenie Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów, tj. bazy skupiającej obowiązujące w administracji wzory i formularze;
- b) utworzenie ogólnopolskiej szyny usług, która umożliwia przekazanie dokumentu do dowolnego, wskazanego urzędu bez konieczności znajomości tradycyjnego lub internetowego adresu urzędu;
- c) umożliwienie potwierdzania tożsamości profilem zaufanym potwierdzanym wyłącznie jednokrotnie poprzez wizytę obywatela we wskazanym urzędzie w terenie, gdzie urzędnik dokona uwierzytelniania profilu, zamiast bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym certyfikatem kwalifikowanym;
- d) stworzenie bardziej przyjaznego interfejsu dla użytkowników.

Z czasem potwierdzanie tożsamości możliwe było również poprzez korzystanie z systemów bankowości elektronicznej oraz aplikacji mObywatel.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006, Dz.U. z 2006 r. Nr 147, poz. 1064.

¹⁹ M. Bukowski, *Centrum Projektów Analitycznych MSWiA. Założenia i stan realizacji projektu ePUAP*, Serock 2009.

²⁰ Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, *Studium wykonalności projektu ePUAP2*, Warszawa 2008.

²¹ <https://www.prawo.pl/samorzadz/epuap2,100649.html> [dostęp: 21.06.2023].

²² <https://czasopismo.legeartis.org/2015/08/epuap2-epuap-gov-pl/> [dostęp: 21.06.2023].

Koszt wprowadzenia ePUAP2 szacowany był na ok. 140 mln zł (85% środków pochodziło z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, natomiast 15% stanowiło współfinansowanie krajowe. Dla porównania koszt pierwszego projektu ePUAP to 32 mln zł)²³.

3. Statystyki

Znamienne jest, iż bardzo trudno dotrzeć do kompleksowych statystyk ujawniających popularność i użyteczność ePUAP. Publicznie dostępne dane dotyczą roku 2019, a więc czasu sprzed wybuchu pandemii związanej z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Jednocześnie część z opublikowanych danych dotyczących lat późniejszych dotyczy wyłącznie wybranych usług (np. korzystania z wzoru dokumentu elektronicznego w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych²⁴ lub skarg, wniosków i zapytań do urzędu²⁵) lub danych nisko reprezentatywnych. Przykładowo wskazuje się np. ilość logowań bez odniesienia, ile z nich zakończyło się skutecznym załatwieniem sprawy urzędowej, czy też ilość usług bez określania, ile osób z nich skorzystało²⁶. Nie podaje się m.in., ile osób regularnie korzysta z portalu, jaka liczba użytkowników i w jakim zakresie ograniczyła z tego powodu wizyty w urzędzie itp. W tym miejscu można jednak odwołać się do wspomnianych danych statystycznych i wskazać należy, iż na dzień 1 lipca 2019 r. zarejestrowanych było 3 978 100 kont na platformie ePUAP²⁷, a korzystanie z jednej z bardziej popularnych usług wzrosło z 70 526 w roku 2015 do 114 971 w roku 2022²⁸.

4. Mocne i słabe strony ePUAP

W ocenie autora do mocnych stron ePUAP należy zaliczyć:

- a) szybkość i wygodę realizacji usług administracyjnych – korzystanie z platformy pozwala na zaoszczędzenie czasu i uniknięcie kolejek w urzędach;
- b) ograniczenie biurokracji i kosztów;
- c) większą dostępność usług – ePUAP umożliwia korzystanie z usług administracyjnych również dla osób z niepełnosprawnościami oraz zamieszkujących obszary wiejskie;

²³ <https://www.prawo.pl/samorzad/epuap2,100649.html> [dostęp: 21.06.2023].

²⁴ <https://widok.gov.pl/services/epuap-crwde/> [dostęp: 21.06.2023].

²⁵ <https://widok.gov.pl/services/epuap-skargi-do-urzedu/> [dostęp: 21.06.2023].

²⁶ <https://www.coi.gov.pl/epuap> [dostęp: 21.06.2023].

²⁷ M. Zagórski, Ministerstwo Cyfryzacji, Odpowiedź na Interpelację nr 32595, Warszawa 2019.

²⁸ <https://widok.gov.pl/services/epuap-skargi-do-urzedu/> [dostęp: 21.06.2023].

- d) transparentność – platforma ułatwia dostęp do informacji i umożliwia monitorowanie procesów administracyjnych.

Do minusów platformy ePUAP należy zakwalifikować:

- a) początkowe problemy z awaryjnością serwisu;
- b) niską intuicyjność interfejsu;
- c) bariery techniczne – brak aplikacji mobilnej;
- d) brak synchronizacji z pozostałymi usługami administracji publicznej (w tym m.in. platformą podatkową, systemem PUE ZUS).

5. Niepewna przyszłość ePUAP

Pomimo rosnącej popularności ePUAP oraz spadającej jej awaryjności (w 2016 r. wystąpiły 43 awarie, a w 2019 r. tylko jedna²⁹) przyszłość platformy wcale nie jest pewna. Zgodnie z oficjalnymi komunikatami docelowo ePUAP mają zastąpić inne aplikacje³⁰. Potwierdzają to także wypowiedzi medialne przedstawicieli resortu cyfryzacji i jednocześnie wiąże się to z ich ostrą krytyką systemu. Minister Cyfryzacji Anna Streżyńska w jednej ze swoich wypowiedzi w 2016 r. wskazała, iż „ePUAP [...] jest chyba najbardziej niewydolnym systemem państwowym, który bardziej nie działa, niż działa – zawodzi w najbardziej krytycznych sytuacjach [...]”. ePUAP cechuje się wprost gigantycznym poziomem awaryjności, niskim poziomem zaspokajania jakichkolwiek potrzeb urzędników”. Jednocześnie, według wypowiedzi z 6 grudnia 2022 r. Wiceministra do spraw cyfryzacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Janusza Cieszyńskiego, docelowo ePUAP ma zastąpić aplikacja mObywatel łącząca w sobie więcej funkcjonalności oraz agregująca różne serwisy usług publicznych, takie jak mPojazd, mPrawo Jazdy, eRecepta, a docelowo także usługi świadczone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz urzędy skarbowe. Jak wskazał sam minister: „Odpowiadałem za skuteczne wdrożenie e-recepty – usługi, która była stworzona przede wszystkim dla osób starszych – i wiem, że użyteczność to podstawa. [...] Nie możemy wyłączyć ePUAP-u z dnia na dzień, ale »wyrok« na ten system już zapadł [...] ePUAP to de facto kanał komunikacji przenoszący pisma z postaci papierowej do elektronicznej. A to zdecydowanie za mało, aby w pełni wykorzystać możliwości e-usług. Cyfrowe państwo powinno być nie tylko dostępne bez wychodzenia z domu, ale także dużo wygodniejsze dla obywatela”³¹.

²⁹ M. Zagórski, *op. cit.*

³⁰ <https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/pytania-i-odpowiedzi> [dostęp: 21.06.2023]; M. Zagórski, *op. cit.*

³¹ <https://businessinsider.com.pl/prawo/opinie/dokad-zmierz-a-cyfrowa-administracja-minister-zapowiada-urzed-w-telefonie/0ymfm9h> [dostęp: 21.06.2023].

6. Systemy zbliżone do ePUAP w innych państwach Unii Europejskiej

Faktem jest, iż elektroniczna komunikacja z administracją publiczną zyskała w latach opisywanych w artykule na popularności nie tylko w Polsce, lecz także w wielu krajach europejskich, w tym w Niemczech, Słowacji, na Węgrzech i w Czechach. Tytułem przykładu należy wskazać, iż niemiecki odpowiednik ePUAP to De-Mail. Spełnia podobne funkcje, jednocześnie gwarantując uwierzytelnianie, szyfrowanie, integralność i niezaprzeczalność przesyłanych dokumentów³². Na Słowacji platforma o nazwie Slovensko.sk służy jako jednolity portal dla wszystkich elektronicznych usług administracji publicznej. Umożliwia ona obywatelom, przedsiębiorstwom oraz innym interesariuszom komunikację z różnymi instytucjami publicznymi³³. Podobny system na Węgrzech znany jest pod nazwą Ügyfélkapu³⁴. Na terenie Czech istnieje system o nazwie Datové schránky³⁵, a także Portal Administracji Publicznej, który służy jako główny punkt dostępu do informacji o usługach publicznych³⁶. Należy jednak podkreślić, że szczegółowe procedury i rodzaje usług różnią się między poszczególnymi systemami i krajami, a rozwijające je aktualizacje są na bieżąco często wprowadzane w ramach cyfryzacji europejskich usług publicznych.

Literatura

- 95/468/EC: Council Decision of 6 November 1995 on a Community contribution for telematic interchange of data between administrations in the Community (IDA), Official Journal L 269, 11/11/1995 P. 0023 – 0025.
- Bukowski M., *Centrum Projektów Analitycznych MSWiA, Założenia i stan realizacji projektu ePUAP*, Serock 2009.
- Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, *Studium wykonalności projektu ePUAP2*, Warszawa 2008.
- Komitet Badań Naukowych, Wrota. Wstępna Koncepcja Projektu, Warszawa 2002.
- Ministerstwo Nauki i Informatyzacji Departament Systemów Informatycznych Administracji Publicznej, *DZIAŁANIE 1.5 Rozwój systemu dostępu przedsiębiorców do informacji i usług publicznych on-line. Budowa Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej e-PUAP*, Warszawa 2005.
- Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, *Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej e-Polska 2004-2006*, Warszawa 2003.
- Rada Ministrów, *Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Polska 2025 – Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Warszawa 2000.

³² <https://www.de-mail.info/> [dostęp: 21.06.2023].

³³ <https://www.slovensko.sk/sk/titulna-stranka> [dostęp: 21.06.2023].

³⁴ <https://ugyfelkapu.gov.hu/?lang=en> [dostęp: 21.06.2023].

³⁵ <https://info.mojedatovaschranka.cz/info/cs/> [dostęp: 21.06.2023].

³⁶ <https://portal.gov.cz/> [dostęp: 21.06.2023].

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006, Dz.U. z 2006 r. Nr 147, poz. 1064.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce z dnia 14 lipca 2000 r., M.P. Nr 22, poz. 448.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne, Druk Sejmu IV kadencji nr 1934, Warszawa 2003.

Zagórski M., Ministerstwo Cyfryzacji, Odpowiedź na Interpelację nr 32595, Warszawa 2019.

Źródła internetowe

<https://www.fuw.edu.pl/hoza-i-internet-w-polsce.html> [dostęp: 21.06.2023].

https://di.com.pl/20_lat_polskiego_internetu-39789 [dostęp: 21.06.2023].

https://epuap.gov.pl/wps/wcm/connect/epuap2/PL/Strefa+Klienta_Pomoc/O+projekcie/ [dostęp: 21.06.2023].

<https://www.prawo.pl/samorzad/epuap2,100649.html> [dostęp: 21.06.2023].

<https://czasopismo.legeartis.org/2015/08/epuap2-epuap-gov-pl/> [dostęp: 21.06.2023].

<https://www.prawo.pl/samorzad/epuap2,100649.html> [dostęp: 21.06.2023].

<https://widok.gov.pl/services/epuap-crwde/> [dostęp: 21.06.2023].

<https://widok.gov.pl/services/epuap-skargi-do-urzedu/> [dostęp: 21.06.2023].

<https://www.coi.gov.pl/epuap> [dostęp: 21.06.2023].

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_99_953 [dostęp: 21.06.2023].

<https://widok.gov.pl/services/epuap-skargi-do-urzedu/> [dostęp: 21.06.2023].

<https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/pytania-i-odpowiedzi> [dostęp: 21.06.2023].

<https://businessinsider.com.pl/prawo/opinie/dokad-zmierza-cyfrowa-administracja-minister-zapowiada-urzed-w-telefonie/0ymfm9h> [dostęp: 21.06.2023].

Jarosław Kuczer

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0002-1344-3973

j.kuczer@wpa.uz.zgora.pl

Nowoczesne metody zarządzania administracją państwa nowożytnego. Przykład Śląska w okresie dominacji habsburskiej (1629-1740)

Słowa kluczowe: Śląsk, sejm śląski, administracja, ustrój, urzędy królewskie, urzędy stanowe

Streszczenie. W latach 1629-1740 na Śląsku doszło do istotnych przemian w ramach funkcjonowania administracji królewskiej i stanowej na Śląsku. W niniejszym artykule skoncentrowano się na sposobie myślenia o niej, założeniach reprezentowanych w oficjalnych memoriałach z okresu po wybuchu wojny trzydziestoletniej (1618-1740) oraz na wynikających z nich późniejszych kompetencjach urzędników. Dotyczyły one bezpośrednio ich powoływania, umniejszenia decyzyjności tychże. Na kształt administracji w prowincji wpływ miał fakt zasiadania w gremiach i obejmowania funkcji przez arystokrację i szlachtę zwykłą bezpośrednio podległą królowi czeskiemu i jemu zawdzięczającą awanse i tytuły arystokratyczne. Była to też grupa niezwiązana ze Śląskiem wcześniej, w związku z czym nierozumiejąca istoty tradycji wynikającej z przywilejów stanowych, niehołdująca im, często skonfliktowana już w samym momencie pojawienia się w prowincji ze szlachtą osiadłą tu od stuleci. Ich siła polegała nie na budowanym przez lata respekcie ludności zamieszkującej w księstwach, ale na autorytecie cesarskim.

Modern methods of managing the administration of a modern state. The example of Silesia during the Habsburg domination (1629-1740)

Keywords: Silesia, Silesian parliament, administration, political system, royal offices, offices of the estates of the realm

Summary. In the years 1629-1740, significant changes took place in Silesia as part of the functioning of the royal and state administration in Silesia. This article focuses on the way of thinking about it, the assumptions represented in official memorials from the period after the outbreak of the Thirty Years' War (1618-1740), and the subsequent competences of officials resulting from them. They concerned directly their appointment, diminishing their decision-making power. The shape of the administration in the province was influenced by the fact that the aristocracy and the common nobility, who were directly subordinated to the Czech king and who owed their promotions and aristocratic titles, had their seats in bodies and assumed functions. It was also a group not previously associated with Silesia, and therefore did not understand the essence of the tradition resulting from state privileges, did not adhere to them, often conflicted at the very moment of appearing in the province with the nobility who had settled here for centuries. Their strength did not lie in the respect of the population living in the principalities built over the years, but in the imperial authority.

Państwo nowożytne modelu absolutystycznego pojawiło się w swojej pierwotnej formie już w XVI w. Związane z nim tendencje rozwojowe, głównie szeroko rozumiana centralizacja administracji, krystalizowały się do pierwszych dziesięcioleci XVII w., by wreszcie stać się podstawą zarówno technicznego, jak i światopoglądowego, sprawnego zawiadywania machiną nawy państwowej. Było to widoczne zarówno na poziomie ogólnopaństwowym, tworzeniu nowych struktur, związania z nimi ludzi wybitnych, wykształconych i wiernych sprawom domu panującego, jak i w prowincjach. Taki model pojawił się w Europie najwcześniej w Krajach Dziedzicznych (*Erbländer*) pozostających pod władaniem dynastii Habsburgów jako królów Czech czy Węgier oraz książąt licznych ziem i księstw takich jak Dolna i Górna Austria, Styria, Karyntia, Tyrol, Kraina, gdyż już na przełomie XV-XVI w. w skład wspomnianego Królestwa Czech, niejako stanowiąc trzeci poziom administracji (model: Wiedeń-Praga-Wrocław), wchodził Śląsk wraz z – weryfikowanymi dziś do szesnastu – księstwami o statusie dziedzicznych (bezpośrednio podległych cesarzowi jako królowi Czech) i lennych (posiadających własnych książąt, lenników królewskich)¹. Model ten zaś rozwinięty został w okresie po wybuchu wojny trzydziestoletniej (1618-1648), która umożliwiła jego ponad stuletnią petryfikację, bo aż do przejścia Śląska przez Prusy w 1740/1741 r.²

Dziś wyróżnimy dwie ścieżki podstawowe podejścia do tworzenia nowoczesnych struktur tejże administracji. Pierwszym były założenia, według których tworzonego ducha administracji, sam jej model. Na ich bazie rodziła się koncepcja funkcjonowania, strategię doboru urzędników, podstawy funkcjonalne, analogie austriackie. Drugą ścieżką rozwojową pozostawała sama kreacja struktur administracji państwowej w prowincjach. Co interesujące, nowa doktryna administracyjna nie zerwała z tradycją, a umiejętnie wykorzystwała przywiązanie i zaangażowanie elit, głównie arystokracji i szlachty zwykłej, do partycypacji w życiu publicznym i potrzeby samorealizacji, opierając się na aparacie państwowym. Rozbudowaną strukturę uczyniono niejako atrakcyjną zadaniowo. Nawet arystokracja z tytułem barona, hrabiego czy księcia sięgała teraz szerzej po funkcje już nie tylko na poziomie ogólnopaństwowym, ale i lokalnym właśnie. Na podstawie powyższego stworzono również interesującą grupę tzw. szlachty urzędniczej (*Beamtenadel*, też *Briefadel*, tu: szlachta z przywileju), która wywodziła się często ze stanu mieszczańskiego i dzięki pracom na rzecz monarchii doczekała się awansu społecznego. Proces ten intensyfikowano celową polityką migracyjną, która przyniosła nie-

¹ Do pierwszych zaliczymy przykładowo księstwa opolsko-raciborskie, świdnicko-jaworskie i głogowskie, a do drugich legnickie, brzeskie, wołowskie, ziebickie, oleśnickie.

² Daty krańcowe artykułu opierają się na powołaniu do życia omawianego w artykule Urzędu Zwierzchniego (1629), jako momencie przełomowym w realizacji myśli państwa absolutystycznego w prowincjach oraz schyłku władania habsburskiego w tej części Europy (1740/1741).

spotykane od okresu średniowiecza osadnictwo nowej szlachty, zawdzięczającej pozycję cesarzowi. Grupa ta była analogiczną do tzw. szlachty sukienkowej (*nobles de robe*) we Francji, choć czas jej powstania i zakres działania terytorialnego były znacznie większe, w zasadzie – jeśli odniemiemy się do całości Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego – nawet paneuropejskie.

1. Założenia myśli administracyjnej w odniesieniu do Śląska doby XVII w.

Pierwsze założenia budowy nowej administracji Śląska w XVII w. odnosiły się do takich elementów jak centralizacja, profesjonalizacja, konfesjonalizacja i tworzenie elit urzędniczych silnie związanych z panującym *Casa d'Austria*. Już na wstępie zaznaczmy, iż są to wątki silnie się przenikające i ciężko je analizować w oderwaniu, a szczególnym elementem tego procesu pozostawała wspomniana celowa polityka migracyjna.

W cytowanej przez Georga Dessmanna uchwale sejmu śląskiego z 1621 r. znajdujemy informację, iż zgodnie z powstałym podziałem w łonie społeczeństwa „wiernych zauszników cesarza” (*treue Anhänger des Kaisers*) zaczęto upatrywać wyłącznie pomiędzy „wierzącymi katolikami” (*gläubige Katholiken*)³. O ile fakt wspierania osób związanych z dworem nie był niczym nowym, o tyle nowością było właśnie wiązanie z nim wyłącznie katolików i uzależnianie od wyznania możliwości awansu i karier w aparacie państwa we wszystkich krajach dziedzicznych Habsburgów. Po 1648 r. to przede wszystkim katolicy mieli głos w najważniejszych sprawach poszczególnych prowincji (choć tendencja była widoczna i przed jej wybuchem)⁴.

Część szlachty wyczuła postępujący od przełomu XVI i XVII w. triumf idei centralizacji i na nowo sprofilowanej konfesjonalizacji państwa. W Czechach właściwych i na Morawach (*Böhmen und Mähren*) zmieniała ona wyznanie lub przynajmniej balansowała pomiędzy protestanckimi stanami a stronnictwem katolickim. Jednym tchem wymienia się tam takich arystokratów jak Wilhelm Slavata, Michael Adolf von Althan, bracia Karl, Maximilian i Gundaker von Liechtenstein, którzy zaczęli nadawać ton zmianom. Tam też dość wcześnie, bo jeszcze w 1599 r. katolikom przekazano trzy najwyższe urzędy *Herrenstandu*, mianowicie *Oberkanzlera*,

³ G. Dessmann, *Geschichte der Schlesischen Agrarverfassung*, Strassburg 1904, s. 188-189.

⁴ E. Schimka, *Zusammensetzung des nō. Herrenstandes 1520-1620*, Wien 1967, s. 12; J. Miller, *Absolutism in Seventeenth-Century Europe*, Singapore 1990, s. 160-165; T. Winkelbauer, *Grundherrschaft, Sozialdisziplinierung und Konfessionalisierung in Böhmen, Mähren, Österreich unter der Enns im 16. und 17. Jahrhundert*, [w:] *Konfessionalisierung in Osteuropa. Wirkungen des religiösen Wandels im 16. und 17. Jahrhundert in Staat, Gesellschaft und Kultur*, red. J. Bahlcke, A. Strohmeyer, Stuttgart 1999, s. 314.

Oberhofmeistersa i *Oberstlandrichtera*⁵. Podobnie na Śląsku – nie tylko do podpisania konwencji altransztadzkiej (1707), ale w istocie do 1740 r. urzędy królewskie najchętniej powierzano katolikom. Wprawdzie układ szwedzko-austriacki z 1707 r. zobowiązywał cesarza do równego traktowania w służbie publicznej zarówno katolików, jak i protestantów, w rzeczywistości jednak nie było to przestrzegane. Symbolicznym faktem pozostaje, iż do jego wykonania wyznaczono trzech komisarzy katolickich⁶.

Na okres pierwszych lat wojny trzydziestoletniej przypadła ewolucja relacji społeczeństwa wobec władzy. Polegała ona na znalezieniu formuły właściwej dla odwrócenia ról króla i stanów oraz oddaniu w ręce arystokracji patronatu nad polityką wewnętrzną w prowincjach. Wraz z rodzącym się „nowym” systemem władzy pojawiły się oficjalne memoriały i odezwy, w których autorzy kreślili kierunek zmian. Pisma te stanowiły intelektualną, rozsądną i świadomą formę dla późniejszych zmian. W 1625 r. Ślązak, Otto von Nostitz (1574-1630), radca dworu Rzeszy i wicekanclerz Nadwornej Kancelarii Czeskiej, w wydanym przez siebie memoriale sugerował cesarzowi stworzenie na Śląsku partii/koterii – w sensie grupy ludzi – która pozostawałaby wierna jego polityce⁷. Starano się równocześnie, aby arystokracja czuła stałą potrzebę kontaktu z dworem, a nawet uważano, iż należy uzależnić ją od niego bez względu na odległość, m.in. właśnie przez rozdawnictwo urzędów w poszczególnych ziemiach⁸.

Dzięki podporządkowaniu życia publicznego, jak czytamy, miano by odsunąć ewentualne niebezpieczeństwo ponownego wystąpienia antyhabsburskiego. Autor planował zmiany w administracji przez wprowadzenie do niej szlachty typowo „urzędniczej”, tzn. awans zawdzięczany właśnie pracy w administracji. Wzrost znaczenia takiego aparatu miał się odbyć kosztem decyzyjności sejmu śląskiego jako ciała „wielowątkowego” i „niezdolnego do współpracy”. Nostitz wskazywał, że prawo, aby być silnym fundamentem władzy, zawsze musi być kojarzone z ideologią, jaką powinien być w tym przypadku katolicyzm. Ukazywał niebezpieczeństwo ekspansji kalwinizmu, którym patronowali tacy magnaci jak Piastowie, książęta legnicko-brzescy czy Schönaichowie, wolni panowie stanowi na Siedlisku i Byto-

⁵ Ch. v. Eickels, *Schlesien in böhmischen Ständestaat. Voraussetzungen und Verlauf der böhmischen Revolution von 1618 in Schlesien*, Köln-Weimar-Wien 1994, s. 98-99; T. Válka, *Karrieristen oder fromme Männer? Adelige Konvertiten in den böhmischen Ländern um 1600*, „Frühneuzeit-Info” 1999, nr 10, z. 1-2, s. 9-10.

⁶ D. v. Velsen, *Die Gegenreformation in den Fürstentümern Liegnitz-Brieg-Woblaw. Ihre Vorgeschichte und ihre staatsrechtlichen Grundlagen*, Leipzig 1931, s. 132.

⁷ Jego treść przypisywana była czasem burgrabiemu Karłowi Hannibalowi von Dohna: H. Hübner, *Die Verfassung und Verwaltung des Gesamtstaats Schlesien in der Zeit des Dreißigjährigen Krieges*, „Zeitschrift des Vereins für Geschichte und Altertum Schlesiens” 1925, nr 59, s. 77.

⁸ M. Hengerer, *Kaiserhof und Adel in der Mitte des 17. Jahrhunderts. Eine Kommunikationsgeschichte der Macht in der Vormoderne*, Konstanz 2004, s. 114.

miu Odrzańskim (ci opowiedzieli się wszak po stronie wrogiej Habsburgom). Dlatego też zamierzano zamknąć szkoły kalwińskie i zastąpić je katolickimi. Młodzieży zabroniono pobytu na uniwersytetach kalwińskich, biskupa i książąt zaś należało według autora memoriału zobowiązać do utworzenia wyższych uczelni, głównie akademii. Starostami generalnymi Śląska mieli być od tej pory mianowani książęta-biskupi wrocławscy, a władza lokalna, przykładowo starostów księstw, oddana w ręce katolików. Memoriał zmierzał do zniesienia zasad tolerancyjnego listu majestatycznego (deklaracja poszanowania praw protestantów) z 1609 r., jednak nie zakładał bezpośrednich prześladowań szlachty protestanckiej na Śląsku. Postulowano powolny powrót „do starych zasad monarchii”, przez co rozumiano wyłącznie rządy dysponentów władzy monarszej, a nie, jak dotąd, zdecentralizowanej, oddolnej, wypracowanej w średniowieczu, władzy stanów⁹.

Podobnie sprawę ujmował jezuita nyski, Christoph Weller, który również w 1625 r. przedstawił szeroki program rekatolicyzacji prowincji. Autor określił, iż dla rozwoju Śląska niezbędne będzie poparcie „stronnictwa katolickiego” (*catholische Partey*) w strukturach administracji. Konsekwentnie postulował nadawanie dóbr wyłącznie stronnikom dworu – katolikom, a tą drogą i urzędów wraz z nadaniem tytułu szlacheckiego bądź arystokratycznego. Całkiem jawnie zalecał tworzyć silną, lojalną grupę osób o „szerokich, choć precyzyjnie [dookreślonych] kompetencjach” (*breite, aber präzise Competenzen*). Wyłącznie Koronie zawdzięczałaby ona zarówno awans społeczny, jak i dobra doczesne, majątki pozwalające wchodzić w skład nowej elity polityczno-majątkowej i budujące poczucie elitarności¹⁰.

O praktyce wzmacniania roli szlachty obcej, jako elemencie tworzenia takiego stronnictwa, w nowej rzeczywistości świadczą spisy migrantów. Sporządzane corocznie, odnosiły się do osób, które uzyskały śląski indygenat (prawa polityczne) i inkolat (prawa majątkowe). Jeden z takich dokumentów, przechowywany w Archiwum Narodowym w Pradze, podaje dokładną liczbę imigrantów, którym nadano je w 1701 r. Prócz licznej szlachty zwykłej spoza Śląska znalazło się w nim siedem osób z arystokracji (*Herrenstandu*). Wśród nich odnajdujemy hrabinę Cöselin (Cosel), hrabiego du Hautois de Bronne oraz hrabiego von Platten osiadłych w księstwie głogowskim, barona von Stechau z Brandenburgii w księstwie wrocławskim oraz

⁹ Acta Publica, Verhandlungen und Correspondenzen der Schlesienschen Fürsten und Stände, t. 5, red. J. Krebs, Breslau 1889, s. 9-15; H. Jedin, *Zwei Denkschriften über die Gegenreformation in Schlesien*, „Archiv für Schlesiensche Kirchengeschichte” 1938, nr 3, s. 212-215; G. Jaeckel, *Stände und Volk in Abwehr gegen kirchliche und verfassungsrechtliche Restauration 1621-1629*, „Jahresbericht für schlesiensche Kirchengeschichte” 1961, nr 40, s. 12-14; M. Konopnicka-Szatarska, *Duchowieństwo zakonne realizatorem habsburskiej polityki kontrreformacyjnej w księstwie głogowskim*, [w:] *Klasztor w państwie średniowiecznym i nowożytnym*, red. M. Derwich, A. Pobóg-Lenartowicz, Wrocław–Opole–Warszawa 2005, s. 447.

¹⁰ H. Jedin, *Eine Denkschrift über die Gegenreformation in Schlesien aus dem Jahre 1625*, [w:] *Kirche des Glaubens*, red. H. Jedin, t. 1, Freiburg 1966, s. 395-412.

barona Franza von Tiepold – królewskiego radcę Urzędu Zwierzchniego, barona Tobiasa von Haßlingen, pozostającego w stopniu *Generalfeldzugmeistersa* oraz barona Juliusa Augustusa von Bethaner z księstwa Brunswick-Lüneburg w księstwie świdnicko-jaworskim. Wszystkie one uzyskały również lub urząd, lub ekspektatywę na takowy. Wszyscy nowi posesjonaci pozostawali wyznania katolickiego. Wszyscy mężczyźni z tego spisu uzyskali urzędy oraz tytuły arystokratyczne bezpośrednio po pojawieniu się na Śląsku¹¹.

2. Funkcjonowanie centralnych zgromadzeń i urzędów Śląska

Do budowy nowej administracji, jak wspomniano, posłużono się istniejącymi już strukturami. Aby projekt się powiódł, należało dokonać przededefiniowania jej istoty i weryfikacji wspomnianych wyżej „kompetencji” urzędów. Istniejące dotychczas dwa piony urzędnicze dzieliły się na administrację królewską i administrację stanową. Od początków XVII w. oba pozostawały już wyłącznie w gestii rozdawnictwa królewskiego. O ile wcześniej król miał jedynie zatwierdzić decyzję stanów zgromadzonych w sejmikach księstw, o tyle teraz one wyrażały, a w zasadzie były zobowiązane do wyrażenia zgody na nominacje monarsze. Dotyczyło to zarówno pionu urzędów królewskich: starosta księstwa i przydani mu urzędnicy, jak i pionu danych urzędów stanowych: starsi ziemscy, poborcy podatkowi, pełnomocnicy ziemscy, sędziowie ziemscy, asesorzy ziemscy etc. Właśnie w taki sposób odwrócono relacje względem zwierzchności istniejących już urzędów, łamiąc dotychczasowe przywileje ziemskie społeczeństw zamieszkujących księstwa.

Zgromadzenia śląskie z sejmem śląskim na czele, znanym po ok. 1662 r. konwentem publicznym (*conventus publicus*), stały się rodzajem ciał kadłubowych. Sejm wrocławski zajmował się teraz głównie zatwierdzaniem decyzji króla, a sejmiki księstw stały się gremiami w kompetencjach zbliżonymi niemal wyłącznie do sejmików gospodarskich w dawnej Rzeczypospolitej. Ewentualne prawa podstawowe, takie jak nadawanie praw do ziemi osobom nowym, nadawanie im praw politycznych ziemi czy powoływanie na urzędy i zwoływanie pospolitego ruszenia, zostały w praktyce zawieszone¹². Nie posiadając realnej władzy reprezentanckiej, książęta już bardzo niechętnie pojawiali się podczas obrad sejmu, wysyłając tam raczej swoich posłów. Przykładowo z końcem epoki (1741) Schaffgotschów (aktualni wówczas książęta-biskupowie) reprezentował baron Melchior Andreas von Rottenberg i Franz Anthon von Gilgenheim, Wirtembergów oleśnickich Carl Conrad von Pein und Wechmar, George Heinrich von Haupt, Liechtensteinów opawsko-karniowskich baron Peter Leopold von Orlick und Laziska oraz Johann

¹¹ Národní archiv v Praze, ČDK, 752, sygn. IV D 1, krt. 409.

¹² K. Orzechowski, *Historia ustroju Śląska (1202-1740)*, Wrocław 2005, s. 207-209.

Christoph von Conrad, Lobkowitzów żagańskich Johann Maximilian von Lienthal, a Auerspergów ziebickich Gottfried Alexander von Mennicht. Już taka reprezentacja świadczyła o znacznym umniejszeniu pozycji tego gremium¹³.

Nowa struktura urzędnicza przedstawiała się następująco. Na czele Śląska stanął starosta śląski i przydany mu Urząd Zwierzchni (*Oberamt*), który wcześniej był urzędem starosty śląskiego. Teraz starosta wraz ze swoim zastępcą byli już jednymi z urzędników tej instytucji, a na jej czele mógł stać wyłącznie biskup wrocławski. W czasach wojny urząd starosty sprawowali wprawdzie także książęta świeccy, ale ich przywiązanie do monarchii nie budziło żadnych wątpliwości. W okresie po 1648 r. wpływ na działanie Urzędu Zwierzchniego miała głównie arystokracja katolicka, której pochodzenie było dość zróżnicowane i w dużej mierze nierodzinne. Co interesujące, zwłaszcza biskupom pochodzenia nieśląskiego odejmowano czasem ciężar sprawowania tego urzędu i zarządu całością Urzędu Zwierzchniego, ograniczając do sprawowania pieczy nad Kościołem śląskim, co świadczy o upadku tego urzędu. Wówczas zdarzało się, że przez cesarza wyznaczany był tzw. Dyrektor urzędu. W taki sposób postąpiono np. w przypadku księcia-biskupa Ludwika Franciszka von der Pfalz und Neuburg w 1682-1684, zastępując go Janem Kacprem II von Ampfingen, oraz w 1719 r. Johannem Antonim von Schaffgotschem. Sam Ludwik Franciszek pozostał księciem-biskupem do 1732 r., a jego następca, Filip Ludwik von Sinzendorf, w ogóle nie objął urzędu Starosty Generalnego Śląska. Z kolei w latach 1671-1676 Fryderyka von Hessen-Darmstadt zastępowali kolejno katolicy: książę Wacław Euzebiusz von Lobkowitz oraz hrabia Rzeszy Christoph Leopold von Schaffgotsch¹⁴. Starosta miał teraz reprezentować króla względem stanów, sprawować władzę zwierzchnią i koordynować prace starostów księstw dziedzicznych, „miał prawo” ogłaszania zarządzeń królewskich, oficjalnie był rozjemcą w sprawach pokoju ziemskiego, czyli w kwestiach sądowniczych, przewodniczył Trybunałowi Książęcemu rozstrzygającemu w sprawach sądowych książąt oraz miał przewodniczyć obradom Sejmu Śląskiego i odbierać przysięgi lenne z rąk książąt w imieniu cesarza przed powołaną do tego komisją składającą się z urzędników wchodzących w skład Urzędu Zwierzchniego. Wszystkie z wymienionych kompetencji były w rzeczywistości pozbawione mocy sprawczej bez walidacji królewskiej.

Urząd Zwierzchni składał się z wielu urzędników, do których zadań należały już szersze niż wcześniej prerogatywy. W państwie Habsburgów to w ich ręce włożono autentyczne uprawnienia królewskie. Były to m.in. dbałość o sprawy kultu, majątki królewskie – królewszczyzny, kamerę królewską, pieczę nad egzekucją wyroków królewskich, poleceń, zarządzeń, dbałość o funkcjonowanie zadań militarnych mieszkańców prowincji, o bezpieczeństwo publiczne, w tym kontakty

¹³ J.D. Köhler, *Schlesische Kern-Chronik...*, t. 1, Nürnberg 1741, s. 311 i n.

¹⁴ K. Orzechowski, *Historia ustroju Śląska...*, s. 200-202.

z Rzeczpospolitą Obojga Narodów. Efekty ich pracy były bezpośrednio raportowane do Wiednia. O braku decyzyjności przy jednolitej centralizacji ośrodka wrocławskiego świadczył fakt, iż początkowo w jego skład wchodziło prócz starosty jedynie trzech radców.

Bezpośrednio po utworzeniu gremium, w 1629 r., urząd kanclerza *Oberamtu* powierzono twórcy myśli przebudowy administracji, wspomnianemu już baronowi Christianowi von Nostitz. Był on prawdopodobnie pomysłodawcą jego powołania, o czym wspominaliśmy w pierwszej części artykułu. Po wojnie trzydziestoletniej, a dokładnie po 1655 r., na jego czele stanął znany polityk, założyciel Brzegu Dolnego, baron Georg Abraham von Dyhern¹⁵. Zwróćmy uwagę, iż reprezentując władzę cesarską, to właśnie kanclerz, baron Fragstein, odebrał hołd stanów księstw legnickiego, brzeskiego i wołowskiego w 1675 r., co było trudną do przecenienia manifestacją władzy Habsburgów, gdy po śmierci ostatniego Piasta przejęli oni tam władzę jako książęta dziedziczni¹⁶. Od 1699 r. kanclerzem pozostał katolik, Johann Adrian von Plencken, który pełnił tę funkcję do śmierci w 1719 r.¹⁷ Z kolei jeszcze w 1741 r. funkcja ta była sprawowana przez jego bratanka, barona Johanna Aarona Adriana von Plencken¹⁸. Urzędnik ów, czasem określany Głównym Komisarzem (*Obercommisarius*), stał na czele kolegium Urzędu Zwierzchniego (*Ober-Amts-Collegium*) składającego się z 15 lub nawet 18 radców (*Ober-Amts-Räte*). Ich spotkania odbywały się przy podziale na ławę uczonych (*Gelehrtenbank*), ławę rycerstwa (*Ritterbank*) i ławę panów (*Herrenbank*). Analiza problemu dowodzi, iż zarówno pierwszą ławę składającą się ze szlachty tytularnej, jak i ławę drugą stanowili urzędnicy z grupy *Beamtenadel* lub *Briefadel* właśnie, jednocześnie wyłącznie katolicy¹⁹.

Istnienie powyższych ław warunkowało zarządzenie królewskie z 1639 r. Już taki podział kolegium inklinował miejsce i rolę arystokracji w pracach urzędu. Przykładowo w 1634 r. najważniejszymi osobami tego ciała stali się radcy baron Balthazar Heinrich von Oberg oraz baron Christian Ludwig von Stahrenberg²⁰. W późniejszym czasie ważną rolę odgrywali przedstawiciele rodu Haugwitzów, co w myśl zasady

¹⁵ Narodni Archiv Praha, ČDK, 752, sygn. IV D 1, krt. 426, Rathstittel, Presburg, 23. März 1647, von Dyhren Georg Abraham, Schlesischer Obercommisarius oraz Freiherrrenstand Incolat in Herrenstand 12. July 1655, Freiherr Georg Abraham von Dyhren.

¹⁶ J.CH. Köllner, *Wolarviografia oder accurate Beschreibung der Stadt Wohlau in Schlesien...*, Budissen 1726, s. 535.

¹⁷ W. Sękowski, *Herbarz szlachty śląskiej*, t. 6, Katowice 2008, s. 287.

¹⁸ J.D. Köhler, *Schlesische Kern-Chronick...*, t. 1, Nürnberg 1741, s. 290.

¹⁹ Na temat składu: J.D. Köhler, *Schlesische Kern-Chronick...*, t. 1, Nürnberg 1741, s. 340; Na temat struktury: K. Orzechowski, *Materiały do dziejów urzędników, funkcjonariuszy i służby na Śląsku w ostatnich latach XVII w.*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1980, nr 516, Prawo XCI, s. 62.

²⁰ J. Sinapius, *Olsnographia oder eigentliche Beschreibung des oelsnischen Fürstenthums in Nieder-Schlesien...*, Leipzig und Frankfurt 1707, t. 1, s. 651-664.

podnoszenia do stanu wyższego osób wchodzących do tego gremium przyniosło im w 1708 r. tytuł hrabiów²¹. Jeszcze pod koniec epoki habsburskiej wśród radców ławy „pańskiej” znajdziemy pięciu katolików z grupy arystokracji, baronów jak Lazarius Ambrosius von Brunetti, Johann Anthon von Fragstein und Nimbsdorf, Alexander Joseph von Mennicht, Franz von Tiepolt, Johann Wilhelm von Würtz und Bourg. Zajmowali więc równe miejsce w stosunku do sześciu szlachciców zwykłych, a razem stanowili interesującą przeciwwagę wobec siedmiu „uczonych”. W 1741 r. w skład kolegium Urzędu Zwierzchniego wchodziło również sześciu hrabiów katolickich (na 11 członków szlachty wyższej). Byli nimi hrabia Franz Karl von Kottulinsky, hrabia Rzeszy Franz Carl von Praschma, hrabia Rzeszy Otto Wentzel von Nostitz und Reineck, hrabia Rzeszy Johann Baptista von Neithardt, hrabia Johann Ferdinand von Globen oraz hrabia Rzeszy Gerhard Wilhelm von Strattmann²².

Prócz ogromnej ilości zadań kanclerze faktycznie, jako przedstawiciele Starostów Generalnych, stali na straży porządku konkludowania stanów w czasie trwających sejmów śląskich. Uzupełniali się nawzajem z pełnomocnikami stanów, dbali o ratyfikację decyzji cesarskich zgodnie z wolą panującego²³. Urzędy takie dawały baronom dość szerokie kompetencje. Wyrazisty i energicznie kierujący powierzonymi mu sprawami kanclerz, wspomniany baron Johann Adrian von Plencken z weichbildu oławskiego w księstwie brzeskim, w 1712 r. egzekwował osobiście prawo interwencji królewskiej w sprawie niegospodarności, złego stanu domeny książęcej i łamania prawa w lennym księstwie oleśnickim należącym do Wirtembergów, a nie cesarza²⁴. To w Urzędzie Zwierzchnim, którego Starosta Generalny posiadał czwarte wotum na sejmie i gdzie w XVII w. zapadały najważniejsze dla funkcjonowania prowincji decyzje, panowie, a często reprezentujący ich baronowie, mieli swój oddzielny głos.

Arystokraci, hrabiowie i baronowie wchodzili w skład Kamery Śląskiej, drugiego urzędu o zadaniach ściśle fiskalnych. W 1741 r. znajdujemy jedynie dwóch z nich – barona Christopha Andreasa von Sternbach oraz barona Carla Friedricha von Nimptsch²⁵. Jednak to hrabiowie byli pierwszymi, którzy przejęli główne kompetencje w tym urzędzie o charakterze fiskalnym i sprawowali pieczę nad jego pracami. Kamera stanowiła władzę skarbową, z zadaniem ściągania śląskich dochodów monarchy oraz czuwaniem nad finansowymi interesami króla w pro-

²¹ R.J. Meraviglia-Crivelli, *Der böhmische Adel*, [Mautern an der Donau] 1885, s. 138.

²² J.D. Köhler, *Schlesische Kern-Chronick...*, s. 291 i n.

²³ P. Jurek, *Sejm śląski z marca 1715 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1992, nr 1444, Prawo CCXV, s. 87-89 i 93.

²⁴ L. Wiesner, *Zur Geschichte der Herzoge von Oels, Wuerttembergischer Linie, namentlich Carl Friedrich von Oels und Carl von Bernstadt*, „Zeitschrift des Vereins für Geschichte und Altertum Schlesiens” 1862, nr 4, s. 175.

²⁵ J.D. Köhler, *Schlesische Kern-Chronick...*, s. 291 nn.

wincji. Szlachta tytułarna wchodziła z reguły w skład tzw. Kolegium Kamery, którą tworzył jej prezydent i 9 radców, rentmistrz (*Rentmeister*) i starosta celny (*Ober-Zoll-Hauptmann*). Niższe urzędy, takie jak kontroler, buchalter, posłaniec, ekspedytor, raczej pozostawały poza kręgiem zainteresowania szlachty, gdyż wymagały konkretnych, sprecyzowanych kompetencji, których ta niemal z reguły nie miała²⁶.

Hrabiowie byli jego „pierwszymi urzędnikami”, czyli Prezydentami tejże Kamery Śląskiej. Była to reguła, o której jednoznacznie wypowiedział się w swej kronice Johann David Köhlner. Podał bowiem, iż „kolegium, samo w sobie, składa się z Prezydenta Kamery, który [to urząd] sprawuje z reguły hrabia” (*das Collegium an sich selbst bestehet aus einem Cammer Praesident, der gemeiniglich ein Graf ist*)²⁷. I tak przykładowo z najczęściej wymienianych hrabiów w 1656 r. funkcję tę sprawował Melchior Ferdinand von Gaschin (1656)²⁸, a w 1703 r. uzyskał ją dopiero przybyły na Śląsk imigrant z rodziny Neyhardt, Johann Baptista. Okres sprawowania urzędu przez tego hrabiego Rzeszy to okres trwający aż do 1741 r. W tym roku zastępcą Prezydenta (*Vice-Cammer-Praesident*) był również hrabia Rzeszy, Friedrich Leopold von Rechenberg. Radcami urzędu natomiast pozostawali hrabia Johann Leopold von Herberstein, hrabia Johann Frantz von Würben und Freudenthal, hrabia Anthon Christoph von Proßkau i hrabia Joachim Ladislaus von Berge. Gremium liczyło wówczas 23 osoby wyznania katolickiego²⁹.

Zakończenie

Z uwagi na ramy opracowania ograniczyliśmy się do najważniejszych postulatów związanych z absolutystyczną formą administracji i partycypacji w niej szlachty w okresie tzw. dominacji cesarsko-królewskiej Habsburgów. Widzimy, iż nowy kształt tego aparatu w prowincji był szeroko przemyślany przez osoby pozostające bezpośrednio oddane Habsburgom. Zmiana polegała zarówno na wprowadzeniu nowych urzędów na Śląsku, takich jak Urząd Zwierzchni, przy zmianie kompetencji urzędników wchodzących w jego skład, jak i przy wykorzystaniu już istniejących, jak Kamera Królewska. W okresie 1629–1740 na urzędy oraz do ciał pomocniczych wprowadzani byli głównie arystokraci, którzy działali, reprezentując władzę monarszą, a nie, jak wcześniej, władzę stanów. Centralizacja i konfesjonalizacja życia publicznego stały się faktem i świadczyły o sposobie podejmowania decyzji na Śląsku przez ponad sto lat.

²⁶ K. Orzechowski, *Materiały do dziejów urzędników, funkcjonariuszy i służby na Śląsku...*, s. 62.

²⁷ J.D. Köhler, *Schlesische Kern-Chronick...*, s. 352.

²⁸ R.J. Meraviglia-Crivelli, *Der böhmische Adel...*, s. 123.

²⁹ J. Sinapius, *Schlesische Curiositäten...*, t. 2, s. 150; J.D. Köhler, *Schlesische Kern-Chronick...*, s. 295 i n.

Literatura

- Acta Publica, Verhandlungen und Correspondenzen der Schlesischen Fürsten und Stände*, red. J. Krebs, t. 5, Breslau 1880.
- Dessmann G., *Geschichte der Schlesischen Agrarverfassung*, Strassburg 1904.
- Eickels v. Ch., *Schlesien in böhmischen Ständestaat. Voraussetzungen und Verlauf der böhmischen Revolution von 1618 in Schlesien*, Köln–Weimar–Wien 1994.
- Hengerer M., *Kaiserhof und Adel in der Mitte des 17. Jahrhunderts. Eine Kommunikationsgeschichte der Macht in der Vormoderne*, Konstanz 2004.
- Hübner H., *Die Verfassung und Verwaltung des Gesamtstaats Schlesien in der Zeit des Dreißigjährigen Krieges*, „Zeitschrift des Vereins für Geschichte und Altertum Schlesiens” 1925, nr 59.
- Jaeckel G., *Stände und Volk in Abwehr gegen kirchliche und verfassungsrechtliche Restauration 1621–1629*, „Jahresbericht für schlesische Kirchengeschichte” 1961, nr 40.
- Jedin H., *Eine Denkschrift über die Gegenreformation in Schlesien aus dem Jahre 1625*, [w:] *Kirche des Glaubens*, red. H. Jedin, t. 1, Freiburg 1966.
- Jedin H., *Zwei Denkschriften über die Gegenreformation in Schlesien*, „Archiv für Schlesische Kirchengeschichte” 1938, nr 3.
- Jurek P., *Sejm śląski z marca 1715 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1992, No 1444, Prawo CCXV.
- Köhler J.D., *Schlesische Kern-Chronik oder Kurze jedoch gründliche Geographisch-, Historisch- und Politische Nachricht von dem Herzogtum Schlesien*, t. 1, Nürnberg 1741.
- Köllner J.Ch., *Wolaviografia oder accurate Beschreibung der Stadt Wohlau in Schlesien...*, Budissen 1726.
- Konopnicka-Szatarska M., *Duchowieństwo zakonne realizatorem habsburskiej polityki kontrreformacyjnej w księstwie głogowskim*, [w:] *Klasztor w państwie średnio-wiecznym i nowożytnym*, red. M. Derwich, A. Pobóg-Lenartowicz, Wrocław–Opole–Warszawa 2005.
- Kuczer J., *Baronowie, hrabiowie, książęta. Nowe elity Śląska (1629–1740)*, Zielona Góra 2013.
- Meraviglia-Crivelli R.J., *Der böhmische Adel*, Mautern an der Donau 1885.
- Miller J., *Absolutism in Seventeenth-Century Europe*, Singapore 1990.
- Národní archiv v Praze, Česká Dvorská Kancelar, 752, sygn. IV D 1, krt. 409, 426.
- Orzechowski K., *Historia ustroju Śląska (1202–1740)*, Wrocław 2005.
- Orzechowski K., *Materiały do dziejów urzędników, funkcjonariuszy i służby na Śląsku w ostatnich latach XVII w.*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, No 516, Prawo XCI, Wrocław 1980, s. 51–76.
- Schimka E., *Zusammensetzung des nō. Herrenstandes 1520–1620*, Wien 1967 [manuskrypt pracy doktorskiej].
- Sękowski W., *Herbarz szlachty śląskiej*, t. 6, Katowice 2008.
- Sinapius J., *Olsnographia oder eigentliche Beschreibung des oelsnischen Fürstenthums in Nieder-Schlesien...*, t. 1, Leipzig und Frankfurt 1707.
- Válka T., *Karrieristen oder fromme Männer? Adelige Konvertiten in den böhmischen Ländern um 1600*, „Frühneuzeit-Info” 1999, nr 10, z. 1–2.
- Velsen v. D., *Die Gegenreformation in den Fürstentümern Liegnitz-Brieg-Wohlau. Ihre Vorgeschichte und ihre staatsrechtlichen Grundlagen*, Leipzig 1931.
- Wiesner L., *Zur Geschichte der Herzöge von Oels, Wuerttembergischer Linie, namentlich Carl Friedrich von Oels und Carl von Bernstadt*, „Zeitschrift des Vereins für Geschichte und Altertum Schlesiens” 1862, nr 4.
- Winkelbauer T., *Grundherrschaft, Sozialdisziplinierung und Konfessionalisierung in Böhmen, Mähren, Österreich unter der Enns im 16. und 17. Jahrhundert*, [w:] *Konfessionalisierung in Osteuropa. Wirkungen des religiösen Wandels im 16. und 17. Jahrhundert in Staat, Gesellschaft und Kultur*, red. J. Bahlcke, A. Strohmeyer, Stuttgart 1999.

Mateusz Kupiec

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

ORCID 0000-0001-7280-8955

m.kupiec@inp.pan.pl

Uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji w świetle realizacji zasady budowania zaufania do władzy publicznej

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, wyjaśnialność, uzasadnienie, automatyzacja

Streszczenie. Kluczowym elementem decyzji jest jej uzasadnienie, które ma doniosłe znaczenie dla realizacji zasady wzbudzania przez organ zaufania do władzy publicznej, w szczególności poprzez wzbudzenie u adresata decyzji przekonania, że jego twierdzenia zostały uwzględnione w rozstrzygnięciu sprawy. Postępująca automatyzacja różnych form działania administracji publicznej sprawia, że organy coraz częściej wykorzystują systemy sztucznej inteligencji. Włączenie takich rozwiązań w ciąg czynności podejmowanych przez organ musi odbywać się z uwzględnieniem zasad administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego. Celem niniejszego opracowania jest analiza problemu wymogów uzasadnienia decyzji administracyjnej wydanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji w świetle realizacji zasady wzbudzania zaufania do władzy publicznej. Zostanie zbadane, czy wyjaśnienie przez organ zasad działania systemu sztucznej inteligencji w uzasadnieniu decyzji jest niezbędne do realizacji tej zasady.

Justification of an administrative decision issued by means of an artificial intelligence system in the light of the principle of fostering trust in public authorities

Keywords: artificial intelligence, explainability, statement of reasons, automation

Summary. A crucial element of a decision is its justification, which is of great importance for the implementation of the principle of enhancing the authority's confidence in the state, in particular by making the addressee of the decision believe that his or her claims have been taken into account in the determination of the case. The ongoing automation of various public administration activities makes the authorities increasingly use artificial intelligence systems. Integrating such solutions into the sequence of actions taken by the authority must consider the principles of administrative proceedings. This paper aims to analyse the requirements to justify an administrative decision issued with the help of an artificial intelligence system considering the implementation of the principle of building trust in public authority. It will be examined whether the explanation by the authority of the principles of the artificial intelligence system in the justification of the decision is necessary to implement this principle.

Wstęp

Automatyzacja rozumiana jako zastąpienie w co najmniej znaczącym stopniu pracy człowieka przez czynności wykonywane samodzielnie przez (tele)informatyczne systemy lub inne maszyny staje się coraz bardziej obecna w codziennej praktyce administracji publicznej: od pojedynczych typowych czynności faktycznych aż po rozstrzygnięcia kończące postępowanie¹. Automatyzacja różnych form działania administracji może mieć charakter całkowity, częściowy lub być ograniczona do wprowadzenia systemów jedynie wspomagających urzędników w ich technicznych zadaniach. Doniosłym etapem tego procesu jest zastosowanie opartych na technikach uczenia maszynowego różnych systemów sztucznej inteligencji na wszystkich wskazanych poziomach automatyzacji administracji publicznej² w celu optymalizacji jej funkcjonowania. Chociaż obecne systemy sztucznej inteligencji są używane w wąskim zakresie i przeważnie jedynie przewidują możliwy sposób zakończenia postępowania na podstawie porównania faktów analizowanej sprawy z decyzjami podjętymi w podobnych stanach faktycznych³, nie można wykluczyć, że niedługo takie rozwiązania będą powszechnie przygotowywały całe projekty rozstrzygnięć indywidualnych spraw administracyjnych do oceny urzędnika wyznaczonego do prowadzenia sprawy lub wydawały gotową decyzję bezpośrednio jej adresatowi⁴.

Włączenie systemów AI w ciąg czynności podejmowanych przez organy w trakcie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego wymaga zachowania wykształconych standardów i zasad, które określają zasady konkretyzacji norm prawa materialnego. Prawo administracyjne nie jest bowiem zbiorem prostych przypominających kod binarny norm, których stosowanie można by łatwo zalgorytmizować⁵, lecz zawiera gwarancje mające na celu wyważenie potrzeby ochrony szeroko rozumianej wolności jednostek z koniecznością zapewniania odpowiednich warunków dla funkcjonowania ogółu społeczeństwa⁶. Tymczasem współczesne sys-

¹ G. Sibiga, *Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 § 1b KPA). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?*, dodatek specjalny do „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6, s. 8–9.; P. Parycek, V. Schmid, A.S. Novak, *Artificial Intelligence (AI) and Automation in Administrative Procedures: Potentials, Limitations, and Framework Conditions*, „Journal of the Knowledge Economy” 2023, vol. 15, s. 4–5, <https://doi.org/10.1007/s13132-023-01433-3>.

² Dalej też jako: systemy AI.

³ P. Parycek, V. Schmid, A.S. Novak, *op. cit.*, s. 11.

⁴ J. Etcheid, J. von Lucke, F. Stroh, [w:] *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung: Anwendungsfelder und Szenarien*, red. W. Bauer, O. Riedel, S. Braun, Fraunhofer IAO 2020, s. 36, doi: 10.24406/publica-fhg-300105.

⁵ 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. 231.

⁶ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 59–62.

temy sztucznej inteligencji działają co do zasady na postawie algorytmów uczenia maszynowego – zestawu technik matematycznych, które mają na celu wyodrębnienie informacji ze zbioru danych wejściowych w celu rozwiązania określonego problemu (klasyfikacja, rozpoznawanie, generowanie itp.)⁷. Systemy oparte na działaniach takich algorytmów nie są w stanie odtworzyć całej złożoności stosunków społecznych, lecz jedynie rozpoznają korelacje pomiędzy określonymi zmiennymi na podstawie analizy ograniczonych danych wejściowych (np. wiek, stan cywilny, miejsce zamieszkania, dochód adresata decyzji) odpowiadającym swoim zakresem kategoriom danych, na podstawie których zostały wyszkolone⁸. Innymi słowy zasadniczy sposób funkcjonowania algorytmów uczenia maszynowego polega na wnioskowaniu statystycznym. Gdy zatem taki algorytm wykorzystuje określone informacje, to nie przypisuje im uznaniowej wartości w sposób, w jaki uczyniłby to człowiek, a jedynie rozpoznaje, że określona informacja statystycznie często koreluje z danym wynikiem (np. określonym sposobem załatwienia sprawy)⁹. Skutkiem tego odmiennie niż człowiek-urzędnik przygotowujący decyzję administracyjną algorytmy nie są w stanie umieścić danej sprawy w szerszym kontekście społeczno-gospodarczym i będą wyłącznie odnosić się do informacji zawartych w przedłożonych im pismach stron postępowania, wykorzystując do tego „nauczone” wzorce klasyfikacji¹⁰.

W konsekwencji nawet jeżeli w trakcie rozstrzygania indywidualnej sprawy administracyjnej tylko niektóre czynności (np. przygotowanie części faktycznej uzasadnienia) zostały wykonane na podstawie samoregulującego się działania systemu, nie jest już możliwe pełne odtworzenie (motywów) procesu stojącego u podstaw wydania decyzji o określonej treści¹¹. Korzystanie przez administrację publiczną z tego rodzaju rozwiązań w celu wsparcia lub zastąpienia czynnika ludzkiego w procesie rozstrzygania spraw prowadzi do internalizacji charakterystycznego dla systemów AI braku pełnej wyjaśnialności procesu decyzyjnego w postępowaniu administracyjnym, którego przebieg powinien być przejrzysty i zrozumiały

⁷ S. Shalev-Shwartz, S. Ben-David, *Understanding machine learning: From theory to algorithms*, Cambridge 2014, s. 22–25.

⁸ H.P. Olsen, J.L. Slosser, T.T. Hildebrandt, *What's in the Box? The Legal Requirement of Explainability Computationally Aided Decision-Making in Public Administration, Constitutional challenges in the algorithmic society*, [w:] *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, red. H. Micklitz, O. Pollicino, A. Reichman, A. Simoncini, G. Sartor, G. De Gregorio, Cambridge 2020, s. 221, doi: 10.1017/9781108914857.

⁹ R. Williams, *Rethinking Administrative Law for Algorithmic Decision Making*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2022, vol. 42, iss. 2, s. 487, <https://doi.org/10.1093/ojls/gqab032>; P. Parycek, V. Schmid, A.S. Novak, *op. cit.*, s. 15.

¹⁰ H.P. Olsen, J.L. Slosser, T.T. Hildebrandt, *op. cit.*, s. 231.

¹¹ T. Wischmeyer, *Künstliche Intelligenz und neue Begründungsarchitektur*, [w:] *Digitale Disruption und Workshop zu Ehren des 80. Geburtstags von Wolfgang Hoffmann-Riem*, red. M. Eifert, Baden-Baden 2020, s. 78.

dla stron postępowania. Automatyzacja postępowania administracyjnego poprzez wykorzystanie systemów maszynowych, które – dla realizacji wyraźnie określonych bądź dorozumianych celów – wnioskuja na podstawie danych wejściowych, w jaki sposób generować treści lub predykcje, wprowadza do procesu decyzyjnego organów administracji publicznej nowy wymiar operacyjnej zależności, wykraczający poza dotychczasowe wyzwania związane z integracją narzędzi teleinformatycznych i współpracą z ich dostawcami. Obejmuje on m.in. konieczność opierania się na dokumentacji, instrukcjach i informacjach przekazywanych przez dostawców systemów AI, które determinują sposób interpretacji ich działania oraz ocenę wpływu na końcowy rezultat postępowania. W konsekwencji, włączenie takich rozwiązań do rozstrzygania spraw administracyjnych powoduje, że organ – jako podmiot stosujący system AI – funkcjonuje w warunkach asymetrii informacyjnej względem dostawców rozwiązań, których wyniki, w tym generowane predykcje, stanowią część materiału wykorzystywanego przy podejmowaniu rozstrzygnięcia i mają istotne znaczenie dla jego ostatecznej treści.

System AI przedstawia jedynie wynik rozwiązania problemu, a nie odpowiada na pytanie „dlaczego?”¹², które ma przecież kluczowe znaczenie dla funkcji uzasadnienia decyzji administracyjnej jako podsumowania toku rozumowania organu rozstrzygającego sprawę. Jednocześnie w celu realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób wzbudzający zaufanie do władzy publicznej, uzasadnienie decyzji musi przedstawić jej adresatowi w sposób wyczerpujący powody określonego rozstrzygnięcia. Powoduje to konieczność odpowiedzi na pytanie, czy w świetle zasady wyrażonej w art. 8 k.p.a. wyjaśnienie mechanizmów działania algorytmu powinno stać się elementem uzasadnienia decyzji administracyjnej przygotowanej przy pomocy systemu AI.

Głównym celem niniejszego opracowania jest analiza problemu realizacji przez uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji zasady budowania zaufania do organów państwa wyrażonej w art. 8 ust. 1 k.p.a.¹³ W pierwszej kolejności przedstawione zostaną ogólne spostrzeżenia na temat roli uzasadnienia decyzji administracyjnej w świetle zasady budzenia zaufania obywateli do organów państwa. Następnie zbadane zostanie, czy wyjaśnialność zastosowanego do sporządzenia uzasadnienia systemu sztucznej inteligencji jest warunkiem *sine qua non* realizacji tej zasady. Ostatnia część artykułu stanowi podsumowanie rozważań autora.

¹² J. Piecha, *Zastosowanie algorytmów sztucznej inteligencji a kontrola administracji publicznej*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa profesora dr. hab. Jacka Jagielskiego*, red. M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 780–789.

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm., dalej: k.p.a.

1. Uzasadnienie decyzji administracyjnej z perspektywy zasady budowania zaufania do władzy publicznej

Decyzja administracyjna stanowi podsumowanie procesu dochodzenia przez organ do określonej konkluzji w danej sprawie¹⁴. W tym sensie uzasadnienie decyzji jest tym jej elementem, który poprzez uzewnętrznienie motywacji jej wydania¹⁵ ma wytłumaczyć adresatowi decyzji, dlaczego norma administracyjnego prawa materialnego została skonkretyzowana w określony sposób¹⁶, przedstawiając proces myślowy organu publicznego, w tym dostrzeżony przez niego związek między faktami ustalonymi w danej sprawie a skutkami przewidzianymi w normie prawa materialnego¹⁷.

Wobec powyższego uznaje się, że uzasadnienie pełni podstawową funkcję dla urzeczywistnienia zawartej w art. 8 k.p.a. ogólnej zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej¹⁸. Zasada ta zawiera dyrektywę prowadzenia przez organy postępowania w sposób powodujący obiektywny wzrost zaufania do władzy publicznej¹⁹. Tym samym ma ona przyczynić się do wyrównania pozycji obywatela w postępowaniach administracyjnych²⁰. W orzecznictwie wskazuje się, że w celu realizacji tej zasady organ powinien uwzględniać przy wykładni przepisów szerszy kontekst społeczny, w jakim normy prawa materialnego były wprowadzane, a także dokonać takiej ich wykładni, aby obywatel, po ostatecznym ukształtowaniu jego sytuacji prawnej przez organ władzy publicznej, mógł mieć w dalszym ciągu racjonalne przekonanie, że nie został pokrzywdzony na skutek jego działań²¹. Nie jest zatem możliwe załatwienie sprawy administracyjnej z zachowaniem wymogów art. 8 k.p.a. bez przekonania obywatela, że organ, rozstrzygając sprawę obywatela, dążył do dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, w tym do konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń

¹⁴ J. Zimmerman, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 512.

¹⁵ J. Zimmerman, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 267-270.

¹⁶ J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 264-277.

¹⁷ M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji administracyjnej*, [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. M. Grochowski, I. Rzęciśło-Grochowska, Warszawa 2015, s. 304-338.

¹⁸ M. Romańska, *Komentarz do art. 107*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 2, Warszawa 2019; wyrok WSA w Łodzi z 19.02.2013 r., II SA/Łd 627/12.

¹⁹ P. Przybysz, *Komentarz do art. 8*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

²⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z 3.04.2012 r., II SA/Bk 19/12.

²¹ Wyrok WSA w Krakowie z 8.07.2021 r., I SA/Kr 438/21; wyrok WSA w Krakowie z 6.07.2021 r., I SA/Kr 662/21.

stron²². Podsumowując, należy stwierdzić, że tylko takie uzasadnienia decyzji, które wyczerpująco przedstawiają stan faktyczny oraz motywy wydania określonego rozstrzygnięcia z uwzględnieniem aktualnego kontekstu społecznego, będą realizowały zasadę budowania zaufania do władzy publicznej. *A contrario* uzasadnienia ogólnikowe, dwuznaczne, niezrozumiałe i pomijające twierdzenia strony będą naruszać tę zasadę.

2. Wyjaśnialność systemów AI

Obecnie nie istnieje jedna kompleksowa definicja „wyjaśnialności systemów AI” (ang. „*explainable AI*”). David Gunning i David W. Aha wskazują, że u podstaw tej koncepcji leży cel stworzenia takich technik uczenia maszynowego, których sposób działania umożliwia użytkownikom końcowym zrozumienie i skuteczne zarządzanie systemami sztucznej inteligencji²³. Dosłownie wyjaśnialność odnosi się do cechy bycia wyjaśnianym danego mechanizmu, czyli możliwości wskazania przyczyn zaobserwowanych procesów, które w nim zachodzą²⁴.

Można uznać, że takie systemy sztucznej inteligencji dążą do zwiększenia zaufania i niezawodności wykorzystania takich rozwiązań w procesach decyzyjnych poprzez uczynienie ich zrozumiałymi, interpretowalnymi i przejrzystymi dla użytkowników, które nie mają eksperckiej wiedzy o technicznych aspektach funkcjonowania konkretnego rozwiązania²⁵. W uproszczeniu można zatem stwierdzić, że systemy sztucznej inteligencji będą uznane za „wyjaśnialne”, jeżeli będą mogły przekazać w prostej formie osobom, których dotyczy rezultat działania systemu, istotne oraz dokładne informacje na temat kluczowych etapów procesu decyzyjnego systemu oraz czynników, które doprowadziły go do określonego wyniku²⁶ (w przypadku postępowania administracyjnego – rozstrzygnięcia sprawy, np. odmowy przyznania świadczenia socjalnego).

²² Wyrok NSA z 9.04.2021 r., II GSK 740/18.

²³ D. Gunning, D. Aha, *DARPA's Explainable Artificial Intelligence (XAI) Program*, „AI Magazine” 2019, nr 40(2), s. 45, <https://doi.org/10.1609/aimag.v40i2.2850>.

²⁴ L. Käde, S. von Maltzan, *Die Erklärbarkeit von Künstlicher Intelligenz (KI): Entmystifizierung der Black Box und Chancen für das Recht*, „Computer und Recht” 2020, vol. 36, no. 1, s. 68–70, <https://doi.org/10.9785/cr-2020-360115>.

²⁵ F. Wahler, M. Neubert, *A scientific definition of explainable artificial intelligence for decision making*, „International Journal of Teaching and Case Studies” 2023, vol. 14, iss. 1, s. 115–116, <https://doi.org/10.1504/IJTCS.2023.131664>.

²⁶ T. Clement, N. Kemmerzell, M. Abdelaal, M. Amberg, *XAIR: A Systematic Metareview of Explainable AI (XAI) Aligned to the Software Development Process*, „Machine Learning and Knowledge Extraction” 2023, vol. 5, iss. 1, s. 80–81, <https://doi.org/10.3390/make5010006>; OECD, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, OECD/LEGAL/0449, s. 8, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449> [dostęp: 30.06.2023].

2.1. Konieczność wyjaśnienia działania systemu sztucznej inteligencji adresatowi decyzji

Wyjaśnienie procesu podejmowania decyzji przez system sztucznej inteligencji ma na celu umożliwienie lepszego zrozumienia zasad podejmowania przez system określonych działań (np. kryteriów przypisywania wartości określonym informacjom), podczas gdy uzasadnienie decyzji w sensie prawnym ma na celu przekonanie jej adresata, że decyzja została wydana w sposób zgodny z prawem, z uwzględnieniem ważnych dla niego twierdzeń. Tym samym uzasadnienie decyzji w sensie prawnym w przeciwieństwie do wyjaśnienia procesu decyzyjnego systemu AI nie stanowi empirycznej analizy wszystkich czynników, które stały się przyczyną rozstrzygnięcia, lecz jest elementem przedstawiającym wyłącznie istotne dla danej sprawy motywy rozstrzygnięcia²⁷.

Pomimo iż można wyróżnić subiektywny kontekst działania organu administracji publicznej prowadzący do wydania decyzji w postaci m.in. czynników psychologicznych lub walorów osobistych urzędnika przygotowującego rozstrzygnięcie konkretnej sprawy²⁸, to organ administracji publicznej na żadnym etapie postępowania nie musi przedstawiać życiorysu lub wyników badań psycho-fizycznych takiego urzędnika, w szczególności w części faktycznej uzasadnienia. Podobnie jak mechanizm działania systemów AI, pełny proces myślowy zachodzący w umyśle urzędnika prowadzącego sprawę pozostaje ukryty dla adresata decyzji, ponieważ uzasadnienie zawiera wyłącznie uzewnętrznienie przebiegu rozumowania urzędnika, którego jest on świadomy²⁹. Ani wiedza adresata decyzji o cechach osobistych urzędnika prowadzącego sprawę, ani otrzymanie w uzasadnieniu decyzji złożonego wzoru matematycznego, takiego jak algorytm, ani szczegółowy opis wszystkich etapów zautomatyzowanego podejmowania decyzji nie są niezbędne adresatowi do oceny czy organ, rozstrzygając jego sprawę, wziął pod uwagę przedstawione twierdzenia oraz prawidłowo skonkretyzował normy prawa materialnego. Z punktu widzenia strony zapoznającej się z uzasadnieniem decyzji organu, kluczowe pozostaje bowiem to, czy organ w toku rozpoznania sprawy należycie odniósł się do zgłoszonych twierdzeń i dowodów oraz poprawnie zastosował normy prawa materialnego do ustalonego stanu faktycznego. *Per analogiam* uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej za pomocą systemu AI nie powinno zatem zmierzać do

²⁷ T. Wischmeyer, *op. cit.*, s. 77.

²⁸ J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 11-93; *idem*, *Alfabet...*, Warszawa 2022, s. 267-270.

²⁹ Cały proces podejmowania decyzji przez ludzi bywa równie niejasny jak działanie algorytmów, ponieważ składa się z elementów, których sobie nie uświadamiamy, dochodząc do określonych wniosków – szerzej B. Brożek, M. Furman, M. Jakubiec, B. Kucharczyk, *The black box problem revisited. Real and imaginary challenges for automated legal decision making*, „Artificial Intelligence and Law” 2023, <https://doi.org/10.1007/s10506-023-09356-9>.

wyjaśnienia jej adresatowi zasad działania systemu wykorzystanego do jej podjęcia, ponieważ takie informacje nie stanowią motywów uzasadnienia³⁰. Włączanie systemów sztucznej inteligencji do administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego nie powinno prowadzić do redefinicji ugruntowanych standardów dotyczących uzasadniania decyzji administracyjnych. Uzasadnienie decyzji ma przede wszystkim umożliwiać stronie zrozumienie przesłanek rozstrzygnięcia oraz ocenę jego legalności, a w konsekwencji – podjęcie decyzji o ewentualnym skorzystaniu ze środków odwoławczych. Cel ten może zostać osiągnięty bez szczegółowego opisywania w uzasadnieniu roli i sposobu działania konkretnego systemu AI wykorzystanego w sprawie. Co więcej włączanie do uzasadnienia informacji o znaczeniu wyników działania systemu AI dla rozstrzygnięcia – zwłaszcza z uwzględnieniem szczegółów procesu ich generowania – prowadziłoby w istocie do powielania treści, które strona i tak powinna otrzymać w ramach odrębnych obowiązków informacyjnych spoczywających na organie. Obowiązki te istnieją niezależnie od wymogów k.p.a. dotyczących samego uzasadnienia i wynikają zarówno z przepisów RODO³¹ oraz AI Act³². Na etapie poprzedzającym wydaniem decyzji obowiązki informacyjne organu związane z wykorzystaniem systemu AI wobec strony lub innych uczestników postępowania będącymi osobami fizycznymi wynikają przede wszystkim z art. 13 ust. 2 lit. f RODO, który wymaga od administratora przekazania przy pozyskiwaniu danych osobowych informacji o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym zasad jego działania i przewidywanych konsekwencji – oraz z art. 26 ust. 11 AI Act, który nakłada na podmiot stosujący systemy AI wysokiego ryzyka obowiązek poinformowania osoby fizycznej o zastosowaniu takiego systemu, jego przeznaczeniu i rodzaju podejmowanych decyzji (motyw 93 AI Act). Po wydaniu przez organ decyzji jej adresaci mogą też skorzystać ze środków prawnych umożliwiających im uzyskanie od organu wyjaśnień dotyczących zautomatyzowanego procesu podejmowania decyzji – w szczególności na podstawie art. 15 ust. 1 lit. h RODO³³ (jeśli są „osobą, której dane dotyczą”) lub art. 86 AI Act (jeśli są „osobą, na

³⁰ T. Wischmeyer, *op. cit.*, s. 81.

³¹ 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. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm., dalej: RODO.

³² 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. UE. L. z 2024 r. poz. 1689, dalej: AI Act.

³³ TSUE potwierdził, że przepis ten uprawnia jednostkę do uzyskania wyjaśnień na temat zasad w pełni zautomatyzowanego podejmowania decyzji – zob. wyrok TS z 27.02.2025 r., C-203/22, CK przeciwko Dun & Bradstreet Austria GmbH i Magistrat der Stadt Wien, C-203/22, EU:C:2025:117.

którą AI ma wpływ”)³⁴. Uczestnicy postępowania powinni mieć możliwość zrozumienia, w jaki sposób system AI wpłynął na treść rozstrzygnięcia organu, dlaczego wygenerował on określone wyniki, jednak realizacja tego celu powinna odbywać się poprzez właściwie dobrane instrumenty prawne, a nie przez modyfikowanie utrwalonych standardów uzasadniania decyzji administracyjnych.

3. Znaczenie wyjaśnialności systemu sztucznej inteligencji wewnątrz administracji publicznej

Brak konieczności przedstawienia adresatowi decyzji zasad działania systemu sztucznej inteligencji, przy pomocy którego rozstrzygnięta została jego sprawa administracyjna, dla realizacji przez organ zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej nie oznacza, że wyjaśnialność systemów AI przestaje mieć znaczenie dla administracji publicznej. Jak słusznie zauważają Melanie Fink i Michèle Finck, z perspektywy praktyki sporządzania uzasadnienia decyzji administracyjnej zrozumienie przez urzędnika prowadzącego sprawę założeń funkcjonowania systemu jest niezbędne, aby mógł się on odnieść do wyniku działania systemu³⁵. Wiedza na temat mechanizmów wpływających na rezultat działania systemu AI może pomóc wykorzystującym go urzędnikom, w połączeniu z dotychczasowym doświadczeniem, określić, kiedy założenia algorytmu są błędne i w razie potrzeby zmodyfikować rozstrzygnięcie zaproponowane przez system.

W świetle przedstawionych wcześniej funkcji uzasadnienia za niewystarczające należy bowiem uznać wskazanie w nim wyłącznie rekomendacji systemu AI jako motywu rozstrzygnięcia, ponieważ samo wskazanie wyniku działania algorytmu nie wzbudzi przekonania obywatela, że organ, rozstrzygając sprawę obywatela, dążył do dokładnego wyjaśnienia okoliczności jego sprawy. W praktyce szczegółowość motywów uzasadnienia zależy od zakresu uznania administracyjnego organu dokonującego konkretyzacji normy prawa materialnego – jeśli zastosowanie przez organ normy sprowadza się do sprawdzenia spełnienia w danym stanie faktycznych, z góry określonych warunków, wymagany poziom dokładności uzasadnienia

³⁴ Warto zauważyć, że pojęcie „osoby, na którą AI ma wpływ” nie zostało zdefiniowane w AI Act, co otwiera możliwość szerokiej interpretacji kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z przewidzianych w nim praw. Zakres ten może obejmować nie tylko osoby fizyczne, lecz także osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – o ile wyniki generowane przez system AI wywierają wpływ na ich sytuację prawną lub faktyczną. Szczegółowa analiza tego pojęcia wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania; w tym miejscu ograniczam się jedynie do zasygnalizowania tej kwestii.

³⁵ M. Fink, M. Finck, *Reasoned AI Administration: explanation requirements in EU law and the automation of public administration*, „European Law Review” 2022, vol. 47, iss. 3, s. 384, <https://hdl.handle.net/1887/3439725> [dostęp: 30.06.2023].

będzie niższy³⁶. Realizacja przez organ zasady prowadzenia postępowania w sposób budujący zaufanie do władzy publicznej nie wyklucza zatem stosowania ustandaryzowanych, publicznie dostępnych wzorców uzasadnień w przypadku schematycznych, masowo wydawanych decyzji opartych o wyniki wygenerowane przez systemy sztucznej inteligencji. Warunkiem jest jednak zapewnienie możliwości indywidualizacji takiego wzorca przez urzędnika w zakresie faktów i podstaw prawnych odbiegających od standardowego uzasadnienia, właściwego dla danego typu sprawy administracyjnej. Wymaga to również zapewnienia urzędnikom odpowiedniego przygotowania merytorycznego, w tym rozwijania ich kompetencji w obszarze stosowania i nadzorowania systemów AI, oceny wiarygodności generowanych wyników oraz umiejętności krytycznej weryfikacji ich znaczenia dla treści rozstrzygnięcia.

4. Wnioski

Biorąc pod uwagę rolę uzasadnienia dla realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób wzbudzający zaufanie do władzy publicznej oraz założenia koncepcji „wyjaśnialnej sztucznej inteligencji”, zdaniem autora nie jest wymagane, aby uzasadnienie decyzji administracyjnej przygotowanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji zawierało przedstawienie zasad działania takiego rozwiązania w postaci dostosowanej do zdolności poznawczych jej adresata. Wyjaśnienie zasad działania systemu sztucznej inteligencji ma bowiem inny cel niż uzasadnienie rozstrzygnięcia w sensie prawnym. Uzasadnienie decyzji administracyjnej będzie realizowało zasadę pogłębiania zaufania do władzy publicznej z art. 8 k.p.a., jeżeli w sposób wyczerpujący przedstawi okoliczności faktyczne sprawy oraz podstawy prawne wydania decyzji, przez co musi być ono kompletne oraz opierać się na logicznym związku z treścią rozstrzygnięcia. Do osiągnięcia takiego standardu nie jest jednak potrzebne przedstawienie adresatowi decyzji zasad funkcjonowania systemu AI.

Z perspektywy realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób wzbudzający zaufanie istotne jest, aby uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji w pełni odzwierciedlało ustalony przez organ stan faktyczny i przedstawiało sposób konkretyzacji norm prawa materialnego. W konsekwencji uzasadnienie decyzji wydanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji nie może składać się wprawdzie wyłącznie z przedstawienia wyniku (rekomendacji) działania systemu sztucznej inteligencji, ale nie musi też przedstawiać adresatowi decyzji podstaw działania systemu AI wykorzystywanego przez organ.

³⁶ A. Bibal, M. Lognoul, A. de Streel, B. Frénay, *Legal requirements on explainability in machine learning*, „Artificial Intelligence and Law” 2020, vol. 29, s. 154, <https://doi.org/10.1007/s10506-020-09270-4>.

Literatura

- Bibal A., Lognoul M., de Streele A., Frénay B., *Legal requirements on explainability in machine learning*, „Artificial Intelligence and Law” 2020, vol. 29, <https://doi.org/10.1007/s10506-020-09270-4>.
- Brożek B., Furman M., Jakubiec M., Kucharczyk B., *The black box problem revisited. Real and imaginary challenges for automated legal decision making*, „Artificial Intelligence and Law” 2023, <https://doi.org/10.1007/s10506-023-09356-9>.
- Clement T., Kemmerzell N., Abdelaal M., Amberg M., XAIR: *A Systematic Metareview of Explainable AI (XAI) Aligned to the Software Development Process*, „Machine Learning and Knowledge Extraction” 2023, vol. 5, iss. 1, <https://doi.org/10.3390/make5010006>.
- Gunning D., Aha D., *DARPA's Explainable Artificial Intelligence (XAI) Program*, „AI Magazine” 2019, vol. 40, iss. 2, <https://doi.org/10.1609/aimag.v40i2.2850>.
- Fink M., Finck M., *Reasoned A(I)dmistration: explanation requirements in EU law and the automation of public administration*, „European Law Review” 2022, vol. 47, iss. 3.
- Etcheid J., von Lucke J., Stroth F., [w:] *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung: Anwendungsfelder und Szenarien*, red. W. Bauer, O. Riedel, S. Braun, Fraunhofer IAO 2020, doi: 10.24406/publica-fhg-300105.
- Käde L., von Maltzan S., *Die Erklärbarkeit von Künstlicher Intelligenz (KI): Entmystifizierung der Black Box und Chancen für das Recht*, „Computer und Recht” 2020, vol. 36, iss. 1.
- OECD, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, OECD/LEGAL/0449.
- Olsen H.P., Slosser J.L., Hildebrandt T.T., *What's in the Box? The Legal Requirement of Explainability Computationally Aided Decision-Making in Public Administration*, [w:] *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, red. H. Micklitz, O. Pollicino, A. Reichman, A. Simoncini, G. Sartor, G. De Gregorio, Cambridge 2021.
- Parycek P., Schmid V., Novak A.S., *Artificial Intelligence (AI) and Automation in Administrative Procedures: Potentials, Limitations, and Framework Conditions*, „Journal of the Knowledge Economy” 2023, vol. 15, <https://doi.org/10.1007/s13132-023-01433-3>.
- Piecha J., *Zastosowanie algorytmów sztucznej inteligencji a kontrola administracji publicznej*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa profesora dr hab. Jacka Jagielskiego*, red. M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Przybylsz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Przybylsz P., *Komentarz do art. 8*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Romańska M., *Uzasadnienie decyzji administracyjnej*, [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. M. Grochowski, I. Rzucidło-Grochowska, Warszawa 2015.
- Sibiga G., *Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 § 1b KPA). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?*, dodatek specjalny do „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6.
- Sibiga G., Wiesiowski 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.
- Shalev-Shwartz S., Ben-David S., *Understanding machine learning: From theory to algorithms*, Cambridge 2014.
- Wahler F., Neubert M., *A scientific definition of explainable artificial intelligence for decision making*, „International Journal of Teaching and Case Studies” 2023, vol. 14, iss. 1, s. 115-116, <https://doi.org/10.1504/IJTCS.2023.131664>.
- Wischemeyer T., *Künstliche Intelligenz und neue Begründungsarchitektur*, [w:] *Digitale Disruption und Workshop zu Ehren des 80. Geburtstags von Wolfgang Hoffmann-Riem*, red. M. Eifert, Baden-Baden 2020.
- Zimmerman J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmerman J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.
- Zimmerman J., *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6.

Christoph-Eric Mecke

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0002-3273-782X

c.mecke@wpa.uz.zgora.pl

Od utopii automatyzacji działań państwowych do utopii decyzji administracyjnych wspieranych przez sztuczną inteligencję? Spojrzenie z perspektywy historii i filozofii prawa

Słowa kluczowe: utopie automatyzacji działań ludzkich i państwowych od XVII wieku, binarne kodowanie i autonomiczna jazda według Leibniza, od „big data” do sztucznej inteligencji, pozostające różnice między sztuczną inteligencją i ludzkim osądem

Streszczenie. Marzenie ludzkości o „prawie ex machina” sięga w Europie już XVII w. Z kolei do początków XIX w. zaobserwować można również krytykę tego marzenia. Dzisiaj prawo i etyka z trudem nadążają za rozwojem technologii informacyjnych u progu epoki cyfrowej w XXI w. Dotyczy to w szczególności zbliżającego się milowego kroku przejścia od konwencjonalnych systemów informatycznych, które jedynie odtwarzają dane, do produktywnego, uczącego się algorytmu sztucznej inteligencji. Jej zastosowanie w administracji rodziłoby zupełnie nowe, fundamentalne pytania o przewidywalność, praworządność i legitymację działań administracyjnych.

From the utopia of automating state government activities to the utopia of administrative decisions supported by artificial intelligence? A look from the perspective of history and philosophy of law

Keywords: utopias of automation of human and state activities since the 17th century, binary coding and automatic driving according to Leibniz, from ‘big data’ to AI, remaining differences between AI and human judgement

Summary. Mankind’s dream of a ‘law ex machina’ dates back as far as the 17th century in Europe. In turn, the critique of this dream can also be traced back to the early 19th century. Today law and ethics are struggling to keep up with developments in information technology at the dawn of the digital age in the 21st century. This applies in particular to the impending milestone of moving from conventional information systems that merely reproduce data to a productive, learning algorithm of artificial intelligence. Its application in administration would raise entirely new fundamental questions about the predictability, rule of law and legitimacy of administrative action.

Spojrzenie na nowoczesną technologię informatyczną z perspektywy historii i filozofii prawa mogłoby się nam wydać na pierwszy rzut oka nieadekwatne, a nawet sprzeczne samo w sobie. W rzeczywistości jednak utopie automatyzacji działań

państwowych, a także ich krytyka są znacznie starsze niż nasze obecne stulecie. Sięgają bowiem czasów odkrycia praw mechaniki w XVII w., a wspomnieć można by tu chociaż tylko Galileo Galilei we Włoszech, a następnie Kartezjusza we Francji i Isaaca Newtona w Anglii. Za tych czasów ludzie w Europie zaczęli rozumieć w ramach teorii mechaniki, jak działają proste maszyny, i na tej podstawie dostrzegli również potencjał coraz bardziej złożonych maszyn¹. Trudno się zatem dziwić, że nowoczesna filozofia racjonalizmu XVII i XVIII w. zaczyna się od niemal nieprzerwanej fascynacji ludzi potencjałem maszyny. Angielski matematyk i filozof Thomas Hobbes (1588-1679) jako pierwszy stosował systematycznie koncepcję maszyny w odniesieniu do państwa. Według niej nieubłagane i beznamienne „państwo-maszyna” tłumi ludzkie namiętności, dążenie człowieka do władzy i zysku, ludzką wolę niszczenia drugiego człowieka (*homo homini lupus*), a tym samym państwo takie umożliwia jedynie pokojowe współistnienie między ludźmi. Opis państwa jako mechanizmu w celu utrzymywania pokoju wśród obywateli sprawia, że metafora maszyny staje się pod koniec XVIII w. pożywką dla myślenia o państwie jako państwie prawa, które gwarantuje przynajmniej formalną równość stosowania prawa przez państwo, w tym również administrację państwową, w stosunku do obywatela².

Począwszy od XVII w., światopogląd „mechaniczny” nie ograniczał się jednak tylko do metafor i porównań. Już w tym okresie Kartezjusz uznał bowiem nie tylko przedmioty złożone z ruchomych części, ale także i zwierzęta za „automaty”. W końcu nawet ciało ludzkie wraz z jego fizjologicznymi funkcjami porównuje on do swego rodzaju „maszyn”:

I tak jak zegar złożony z kół i ciężarków [...] przestrzega wszystkich praw natury [...]: tak [...] uznaję [...] ciało człowieka za rodzaj mechanizmu zbudowanego z kości, nerwów, mięśni, żył, krwi i skóry,

pisze Kartezjusz w 1641 r.³ Jednak ten mechanizm kontrolowany jest według Kartezjusza przez „niemechanicznego” ducha (*mens*) i wolę (*voluntas*) człowieka. Kartezjusz wyłączał zatem jeszcze ludzi z kategorii tworzenia podobnych im „automatów” ze względu na wyłączną zdolność człowieka do samoświadomości i *cogitans*, czyli myślenia w sensie umiejętności do refleksji nad samym sobą⁴.

¹ B. Remmele, *Das Maschinenparadigma im Umbruch der Logiken*, [w:] *Subjekte und Gesellschaft. Zur Konstitution von Sozialität*, red. U. Wenzel, B. Bretzinger, K. Holz, Weilerswist 2003, s. 259-276.

² S. Smid, *Recht und Staat als „Maschine”. Zur Bedeutung einer Metapher*, „Der Staat” 1987-1988, nr 27, s. 329, 332.

³ R. Des-Cartes, *Meditationes de prima philosophia in qua Dei existentia et animae immortalitas demonstratur*, Parisiis, Apud Michaelē Soli, via Jacobaeae sub signo Phoenicis. MDCXLI. Cum Priuilegio et Approbatione Doctorum, ponownie wydrukowany z podaniem numerów stron z pierwszego wydania z 1641 r. przez Artura Buchenau 1913, s. 107 – z języka łacińskiego tłum. przez autora.

⁴ R. Descartes, *Le Discours de la méthode. Pour bien conduire sa raison, et chercher la vérité dans les sciences*, Leyde 1637.

Sto lat później, w 1738 r. francuski inżynier Jacques de Vaucanson (1709-1782) konstruował już automaty, które ruszając się, imitowały zarówno zwierzęta, jak i ludzi. Zwłaszcza jego mechaniczna kaczka, której przewód pokarmowy składał się z małych kół zębatych⁵, jest do dziś legendarna. Inni poszli jeszcze dalej, jak na przykład francuski lekarz i radykalny oświeceniowy filozof Julien Offray de La Mettrie (1709-1751), nazywany ówczesnie „Monsieur Machine”⁶, który w swoim manifestie pt. *L’homme machine* z 1748 r. uznał na podstawie bezkompromisowego, materialistycznego podejścia całkowicie za automaty nie tylko zwierzęta, lecz również i człowieka⁷. Przeciwnie stanowisko zajął natomiast dość wcześnie francuski filozof Blaise Pascal (1623-1662), który w 1642 r. sam był wynalazcą jednej z pierwszych maszyn liczących, ale kategorycznie odróżnił jednak „logikę umysłu” leżącą u podstaw maszyn od tak zwanej „logiki serca” dostępnej tylko dla ludzi: „Le coeur a ses raisons que la raison ne connaît point”⁸.

Za tymi przeciwstawnymi stanowiskami kryje się dyskutowane do dziś, filozoficzne pytanie, czy istoty ludzkie również podlegają jedynie prawom natury, czy też tworzą wyjątkową jedność ciała i duszy, z których tylko ciało, ale nie dusza, podlega prawom natury. Na przełomie XVII i XVIII w. to filozoficzne pytanie stanowiło tło dyskusji między francuskim filozofem Pierre’em Bayle’em (1647-1706) a niemieckim filozofem Gottfriedem Wilhelmem Leibnizem (1646-1716). W 1696 r. Bayle opisał jako całkowicie niemożliwe, aby statek „bez niczyjego kierownictwa, z własnej woli wpłynął do pożądanego portu”, aby „omijał wiry i kłify, aby rzucał kotwicę tam, gdzie musi, aby uratować się w porcie właśnie wtedy, gdy jest to konieczne”⁹. Nawet Bóg nie byłby według Bayle’a w stanie skonstruować takiego statku¹⁰.

⁵ J. Vaucanson, *Le mécanisme du fluteur automate, présentés a Messieurs de l’Académie Royale des Sciences part M. Vaucanson, auteur de cette machine. Avec la description d’un canard artificiel, mangeant, beuvant, digerant & se vuident, épluchant ses ailes & ses plumes, imitant en diverses manières un canard vivant [...] Et aussi celle d’une autre figure ... jouant du Tambourin & de la Flute [...]*, Paris 1738; pismo wskazuje na trzy najsłynniejsze automaty Vaucansona: flecistę, bębniarza oraz mechaniczną kaczka. Vaucanson zaprezentował wszystkie trzy automaty Królewskiej Akademii Nauk w Paryżu. Kaczka składała się z ponad 400 ruchomych części. Mogła, jak głosi tytuł ww. pisma Vaucansona, machać skrzydłami, kwakać i pić wodę, a także zbierać ziarna z ręki i „przetrawiać” je poprzez reakcję chemiczną w sztucznym jelcu, a w końcu wydalać w realistycznej konsystencji. Za J. Delve, *Jacques Vaucanson: ‘Mechanic of Genius’*, „IEEE Annals of the History of Computing” 2007, nr 29, s. 94-97.

⁶ A. Baruzzi, *La Mettrie*, [w:] *Aufklärung und Materialismus im Frankreich des 18. Jahrhunderts*, München 1968, s. 23.

⁷ J. Offray de La Mettrie, *L’Homme Machine*, Leyde 1748.

⁸ B. Pascal, *Pensées de Monsieur Pascal sur la religion et sur quelques autres sujets. Qui ont esté trouvées après sa mort parmi ses papiers. Reueuës & corrigées de nouveau*, Lyon 1694, s. 267 („Serce ma swoje powody, których rozum nie zna” – tłum. autora).

⁹ P. Bayle, [w:] *Diction[n]aire Historique et Critique par Monsieur Bayle. Troisième édition, à laquelle on a ajouté la vie de l’auteur et mis ses additions et corrections à leur place*, N-Z, Rotterdam 1715, s. 452/453 (tłum. autora).

¹⁰ *Ibidem*, przyp. 9, s. 453.

Z kolei dla Leibniza stwierdzenie to nie było przekonujące. Jeśli Bayle z jednej strony uważa, jak argumentuje Leibniz, że „zdolność statku [...] można wyjaśnić za pomocą zasad mechaniki i wewnętrznych sił napędowych, jak i okoliczności zewnętrznych”, ale z drugiej strony jednak kategorycznie wyklucza możliwość autonomicznie poruszającego się statku, „to chciałbym, aby podał powód tego osądu”¹¹. Leibniz nie widział tego powodu i dlatego napisał do Bayle’a: „Nie ma wątpliwości, że człowiek mógłby zbudować maszynę, która byłaby w stanie jeździć przez jakiś czas po mieście i skręcać w odpowiednie ulice”¹². Według Leibniza nie umożliwiłaby tego żadna magia, ale matematyczne algorytmy przewidujące skończoną liczbę zbiegów okoliczności, które mogą wpłynąć na jadącą maszynę. To jest z wielkim prawdopodobieństwem najstarszy znany nam tekst na świecie, w którym sztuczna inteligencja została przewidziana w konkretnym zastosowaniu odnośnie do autonomicznej jazdy, 300 lat przed tym, kiedy staje się to rzeczywistością. Leibniz był wizjonerem cyfryzacji XXI w., ponieważ myślał dalej niż jego współcześni, na podstawie znanych mu praw matematyki i fizyki. Na tej podstawie Leibniz, który w latach 1672-1694 sam był również wynalazcą maszyny liczącej, która po raz pierwszy opanowała wszystkie podstawowe operacje arytmetyczne, w tym mnożenie i dzielenie, rozważał nawet możliwość, że w przyszłości, dzięki zwiększeniu mocy obliczeniowej, człowiek będzie w stanie „uformować [ciało], które będzie w stanie naśladować istotę ludzką”¹³; dziś nazywamy to robotami. Ale Leibniz nie pozostał przy teorii według swojej dewizy *teoria cum praxi*, czyli teoria tylko z praktyką i dla praktyki¹⁴. Dlatego też skonstruował nie tylko mechaniczną maszynę liczącą, lecz stał się również praojcem ery cyfrowej, odkrywając, że procesy arytmetyczne można znacznie łatwiej przeprowadzić za pomocą binarnego kodowania liczb „0” i „1”¹⁵, które jest dzisiaj podstawą działania każdego komputera. Pragmatyczność dążenia Leibniza była typowa dla ery nowoczesnego racjonalizmu:

Nie wolno marnować czasu znakomitych ludzi na prostą arytmetykę, ponieważ gdy używana jest maszyna, nawet najprostszy umysł może z całą pewnością zapisać wyniki¹⁶.

¹¹ G.W. Leibniz, *Réponse aux réflexions contenues dans la seconde édition du Dictionnaire critique de M. Bayle, article Rorarius, sur le système de l'harmonie préétablie*, [w:] Leibniz, *Hauptschriften zur Grundlegung der Philosophie*, Übersetzt von Artur Buchenau mit Einleitungen und Anmerkungen herausgegeben von Ernst Cassirer, cz. 2, Hamburg 1996, s. 556, tłum. autora.

¹² *Ibidem*, przyp. 11, s. 556.

¹³ *Ibidem*, s. 557.

¹⁴ P. Phemister, „*Theoria cum praxi*”, [w:] *Leibniz legacy into the future*, red. J. Weckend, New York 2020, s. 287-307.

¹⁵ G.W. Leibniz, *Explication de l'arithmétique binaire, qui se sert des seuls caractères O et I avec des remarques sur son utilité et sur ce qu'elle donne le sens des anciennes figures chinoises de Fohy. Mémoires de mathématique et de physique de l'Académie royale des sciences*, Paris 1703, s. 85-89.

¹⁶ G.W. Leibniz, *Machina arithmetica in qua non additio tantum et subtractio sed et multiplicatio nullo, divisio vero paene nullo animi labore peragatur*, rękopis bez daty, ewentualnie z roku 1686, wy-

Ponieważ Leibniz był nie tylko doktorem filozofii, ale – czego nie wie nawet wielu Niemców – także doktorem prawa, wypróbowywał podobne uproszczenia w dziedzinie prawa, tak aby nawet niedoświadczony lub mniej utalentowany prawnik był w stanie rozstrzygnąć „wszystkie przedstawione mu kazusy bez większych trudności i rozstrzygnąć nawet najbardziej gorące kontrowersje między uczonymi zgodnie z twardymi zasadami”¹⁷. Co prawda, w obliczu ówczesnego stanu technologicznego niemożliwe było jeszcze korzystanie w dziedzinie prawa z gotowych maszyn, ale chociażby jednak ze wstępnej formy technologii informacyjnej, a mianowicie z obliczeń matematycznych. Leibniz miał nawet nadzieję, że za pomocą obliczeń matematycznych będzie w stanie uzyskać już prawne odpowiedzi na pytania, które pojawiają się dopiero w przyszłości – na marginesie: ten utopijny pomysł podjęty został w połowie XIX w. przez słynnego niemieckiego uczonego prawa Rudolfa Jheringa (1818-1892) w jego tak zwanej naturalno-historycznej metodzie nauki prawa¹⁸. Leibniz chciał nawet wykorzystać obliczenia matematyczne nie tylko w dziedzinie prawa, ale także w sporach filozoficznych i politycznych, aby zakończyć spór, zmuszając przeciwne strony do uzgodnienia właściwego rozwiązania, opierając się na samym rozumie. Tak więc, według Leibniza, „dwóch filozofów, którzy [są] zaangażowani w spór, nie powinno spierać się inaczej niż dwóch arytmetyków [‘duos Computistas’]. Wystarczy, że wezmą pióro do ręki, usiądą przed swoimi tabliczkami i powiedzą do siebie: ‘Calculemus!’ [‘Obliczmy!’]”¹⁹. W dziedzinie polityki – *nota bene* też w odniesieniu do Polski – w swoim dziele pt. *Specimen demonstrationum politicarum pro Rege Polonorum eligendo*, zresztą jedynym jego dziele przetłumaczonym na język polski²⁰, Leibniz podał wzór „wnioskowania polityczno-naukowego odnośnie wyboru króla polskiego”²¹. W tym celu Leibniz

drukowany ze spuścizny Leibniza w bibliotece im. Gottfrieda Wilhelma Leibniza w Hanowerze przez Wilhelma Jordana, *Die Leibniz'sche Rechenmaschine*, „Zeitschrift für Vermessungswesen” 1897, nr 26, s. 307, tłum. autora.

¹⁷ Leibniz w liście z 31 stycznia 1672 r. do Louisa Ferranda, [w:] *Frühe Schriften zum Naturrecht*, red. H. Busche, Hamburg 2003, s. 376, tłum. autora.

¹⁸ Ch.-E. Mecke, *Die Rezeption des Rechtsdenkens von Gottfried Wilhelm Leibniz bei Gustav Hugo (1764-1844) und Rudolf von Jhering (1818-1892)*, [w:] *Rechts- und Staatsphilosophie bei G.W. Leibniz*, red. T. Altwicker, F. Cheneval, M. Mahlmann, Tübingen 2020, s. 293-299.

¹⁹ G.W. Leibniz, *Die Philosophischen Schriften*. Band 7, Berlin 1890, s. 200, tłum. autora.

²⁰ *Specimen demonstrationum politicarum pro Rege Polonorum eligendo*, Leibniz-Akademie-Ausgabe (AA) IV/1, s. 3-98; *Wybór króla w Polsce przez Godfreda Wilhelma Lejbnicza w roku 1659. Z łacińskiego na język ojczysty przełożone*, Paryż 1843, s. 17-89; G.W. Leibniz, *Wzorzec dowodów politycznych*, przekł. T. Bieńkowski, pośl. W. Voisé, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969.

²¹ Pod pseudonimem Georgiusa Ulicoviusa Lithuanusa młody Leibniz opublikował pismo pt. *Specimen Demonstrationum Politicarum Pro eligendo rege Polonorum. Novo scribende genere ad claram certitudinem exactum* (pol. *Wzór wnioskowań politycznych odnośnie wyboru króla Polaków. Określony z nowym rodzajem pisma dla wyraźnej pewności* – tłum. autora.). Druk zawiera błędne miejsce i datę opublikowania „Vilnae 1659”, w rzeczywistości pismo zostało wydrukowane w Gdańsku w roku 1669, patrz artykuł C. von Prantl, *Leibniz, Gottfried Wilhelm*, [w:] *Allgemeine Deutsche Biographie* (ADB), wydana przez Komisję Historyczną przy Bawarskiej Akademii Nauk 1883, t. 18, s. 175.

posłużył się siedmioma przesłankami, które w połowie XVII w. ustalono odnośnie do kandydatury na tron polski²².

Ówczesny niemal bezgraniczny optymizm co do możliwości ludzkiego rozumu sprawił również, że wśród prawników popularna stała się idea państwa jako wielkiej maszyny. Pod koniec XVIII w. niemiecki historyk i konstytucjonalista August Ludwig Schlözer (1735-1809) stwierdził, że „państwo należy postrzegać jako dużą sztuczną, złożoną maszynę”²³. Zgodnie z tą koncepcją każdy, kto podejmuje decyzję prawną, byłby jedynie trybikiem ogromnej maszyny, której funkcją jest wyrażanie suwerennej woli księcia poprzez zgodne z prawem stosowanie prawa. Odpowiadało to nie tylko filozofii rozsądkowej, ale także woli politycznej władców oświeconego absolutyzmu w ówczesnej Francji, Prusach i Austrii. Wraz z ich szczegółowymi i rzekomo kompletnymi kodyfikacjami, pruskim *Allgemeines Landrecht*, austriackim *Allgemeines Gesetzbuch* i francuskim Kodeksem cywilnym, *Code civil*, wolność sędziego oraz wolność nauk prawnych w stosunku do władzy politycznej miały zostać wyeliminowane tak dalece, jak to możliwe, tak aby tylko jedna „wola” w państwie rządziła wszystkim, oczywiście tylko dla dobra wszystkich. Możliwość ta jednak, jeszcze przed faktycznym użyciem maszyn, szybko okazała się już na przełomie XIX w. kompletną iluzją i w ciągu kilku lat doprowadziła w Prusach i we Francji do ponownego zniesienia *référé législatif*, tj. obowiązku każdego sędziego, aby nie rozstrzygać samodzielnie wszystkich wątpliwości w stosowaniu prawa, lecz rozstrzygać je poprzez odesłanie do suwerena. Sto lat później wybitny prawnik i socjolog Max Weber (1864-1920) mógł jedynie szydzić z pomysłu „maszyny paragrafowej”, do której „wrzuca się znamiona stanu faktycznego na górze, wraz z opłatami sądowymi, tak aby wypłynął wyrok na dole, wraz z uzasadnieniami”²⁴.

²² M. Sopiński, *Logika w służbie polityki – Wzorzec dowodów politycznych Gottfrieda Wilhelma Leibniza i jego (nie)wpływ na elekcję roku 1669*, „Dialogi Polityczne” 2017, nr 23, s. 59-72; G. Gángó, *Der Wahlkampf des Pfalzgrafen Philipp Wilhelm von Neuburg um die polnische Krone und die Entstehung von Leibniz Specimen Polonorum*, [w:] *Leibniz in Mainz. Europäische Dimensionen der Mainzer Wirkungsperiode*, red. I. Dingel, M. Kempe, W. Li, Göttingen 2019, s. 45-71 oraz ogólnie A. Horowska, *Racjonalistyczne zasady filozofii politycznej G.W. Leibniza*, „IDEA – Studia nad strukturą i rozwojem pojęć filozoficznych” 2015, t. XXVII, s. 143-168.

²³ A.L. Schlözer, *Allgemeines Sta[ats]recht und StaatsVerfassungsLe[h]re*, Göttingen 1793, § 4, s. 3-4, tłum. autora.

²⁴ M. Weber, *‘Römisches’ und ‘deutsches’ Recht*, „Die christliche Welt. Evangelisch-Lutherisches Gemeindeblatt für Gebildete aller Stände”, Leipzig, nr 22 z 30 maja 1895 r., kol. 524; ponownie wydrukowany w: Max Weber, *Gesamtausgabe. Abteilung 1: Schriften und Reden. Band 4: Landarbeiterfrage, Nationalstaat und Volkswirtschaftspolitik: Schriften und Reden 1892-1899*, wydany przez Wolfganga J. Mommsena we współpracy z: Rita Aldenhoff, Tübingen 1993, niezmienione wydanie cyfrowe (eBook) 2019, s. 534, tłum. autora. Krytyka Maxa Webera była wymierzona bezpośrednio w niemieckie sądownictwo, w którym według niego, w przeciwieństwie do angielskiego, „konieczność, by na krześle sędziego zasiadali ludzie, a nie maszyny, wydaje się być jedynie godną pożałowania niedoskonałością”, s. 533 i n.; tłum. autora.

Ten sceptycyzm, który w pierwszej połowie XX w. skierowany był również przeciwko oświeceniu jako takiemu, był jeszcze mniej przychylny utopii obliczalnego i sterowanego maszynowo orzecznictwa. Nie rządy ustaw, ale rządy decyzji sędziego, które nie zawsze są racjonalne, zostały podkreślone we Francji około przełomu XIX i XX w. przez szkołę François Géný'ego (1861-1959) pt. *Libre recherche scientifique*²⁵ lub w Niemczech przez „Szkołę wolnego prawa”²⁶ reprezentowaną przez tak wybitnych uczonych jak pochodzący z Poznania historyk Hermann Kantorowicz (1877-1940) lub socjolog prawa Eugena Ehrlicha (1862-1922), pochodzący zresztą z polskojęzycznego domu w Galicji.

Okres wojen światowych, rewolucji, dyktatur i niemieckiego terroru w Europie przez długi czas udaremniał jakąkolwiek utopię racjonalności w stosowaniu prawa. Dopiero po II wojnie światowej, w latach 60. i 70. XX w. w Niemczech Zachodnich grupa prawników, informatyków i lingwistów podjęła próby stworzenia podstaw automatycznej interpretacji i stosowania tekstów prawnych. Wyniki były dość marne. Dziś w Niemczech, patrząc wstecz na ten czas, mówi się o „zimie sztucznej inteligencji”²⁷ – czyli krótkim i bezowocnym okresie optymistycznych utopii dotyczących automatyzacji stosowania prawa. W Niemczech Niklas Luhmann, pierwotnie wyższy urzędnik administracyjny, a później profesor socjologii prawa oraz przedstawiciel teorii systemów zaadaptowanej ze Stanów Zjednoczonych, przyznaje w swojej książce pt. *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung* [*Prawo i automatyzacja w administracji publicznej*] z 1966 r., że istnieją nieprzekraczalne granice całkowitej automatyzacji procedur administracyjnych, ponieważ programowanie algorytmiczne zawsze odbywa się przed podjęciem odpowiedniej decyzji administracyjnej, a zatem, w przeciwieństwie do decyzji podejmowanych przez człowieka, nie w czasie rzeczywistym żywego doświadczenia faktów²⁸.

A dziś? Podczas gdy w ciągu ostatnich dwóch dekad automatyzacja procedur administracyjnych, tzw. cyfryzacja administracji w niektórych państwach, takich jak Estonia, Dania, Hiszpania czy Malta w Europie, a poza Europą w Singapurze już zmieniła się z utopii w rzeczywistość, stoimy dziś u progu realizacji znacznie bardziej dalekosiężnej utopii, a mianowicie utopii sztucznej inteligencji. To nic innego jak już wymieniony *homme machine*, człowiek-maszyna francuskiego lekarza La Mettrie, który w połowie XVIII w. z powodu swojej publikacji, która została

²⁵ F. Géný, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, t. 2, wyd. 2, Paris 1919, s. 78 *et passim*.

²⁶ E. Ehrlich, *Freie Rechtsfindung und freie Rechtswissenschaft*, Leipzig 1903.

²⁷ S. Meder, *Rechtsmaschinen. Von Subsumtionsautomaten, künstlicher Intelligenz und der Suche nach dem 'richtigen' Urteil*, Wien-Köln-Weimar 2020, s. 16.

²⁸ N. Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung*, Berlin 1966, s. 50. Patrz również F. Wieacker, *Recht und Automation*, [w:] *Festschrift für Eduard Bötticher*, red. K.A. Bettermann, A. Zeuner, Berlin 1969, s. 396-400.

uznana za bluźnierstwo, był prześladowany w całej Europie, dopóki nie otrzymał azylu od – pozostającego pod wpływem oświecenia – króla pruskiego. Utopia sztucznej inteligencji polega na czymś więcej niż utopia Leibniza o automatyzacji stosowania prawa, a także próby jej urzeczywistnienia od końca XX w. Algorytmy sztucznej inteligencji nie są już programowane wyłącznie z wyprzedzeniem czasowym procesów decyzyjnych, jak kiedyś jeszcze ubolewał Niklas Luhmann, lecz stale ewoluują na podstawie przetwarzanych danych. Sztuczna inteligencja uczy się i rozwija się już samodzielnie, niesterowana przez człowieka. Sztuczna inteligencja uczy się pisać prace doktorskie lub egzaminy maturalne. Sztuczna inteligencja uczy się też malować obrazy artystyczne lub komponować muzykę, jak niedawną piosenkę *Heart on My Sleeve*, która tylko pozornie pochodzi od kanadyjskiego rapera Drake'a i dlatego mimo wielkiego sukcesu u internautów musiała zostać usunięta z serwisów streamingowych Tik-Toka²⁹. To, w jakiej formie i w jakim kierunku sztuczna inteligencja uczy się i doskonali, nie jest już w pełni zrozumiałe nawet dla informatyka, który sam zaprogramował początkowy algorytm. Sztuczna inteligencja staje się z jednej strony kreatywna, ale z drugiej też potencjalnie nieprzewidywalna, a tym samym traci dokładnie to, co utopię automatyzacji działań przez wieki czyniło atrakcyjną, czyli stuprocentową obliczalność procedury. Co prawda, nie chodzi już dziś o precyzyjne egzekwowanie woli absolutystycznego władcy. Ale jeżeli kreatywna sztuczna inteligencja kieruje decyzjami organów państwa, stawką jest dziś zagrożenie zasady praworządności, legalności administracji, ale także ochrony jednostki przed dyskryminacją dokonywaną przez maszynę.

Ale na razie nie jesteśmy jeszcze tak daleko z *homme-machine*. Dziesięć lat temu Komisja Europejska przyznała gigantyczną kwotę około prawie miliarda euro na grant o nazwie „Human Brain Project”, jak do tej pory największy projekt naukowy finansowany przez Unię Europejską, w ramach którego zaangażowanych jest ponad 500 naukowców z ponad 150 uniwersytetów³⁰. Projekt grantowy polegał początkowo na odtworzeniu ludzkiego mózgu w komputerze. Nie spełniwszy oczekiwań i zamierzonych celów, zakończył się w 2023 r.³¹ Pierwotny cel stworzenia sztucznej symulacji wszystkich czynności mózgu musiał zostać porzucony na rzecz mniejszych podprojektów. Natomiast konkurencyjny projekt w Stanach Zjednoczonych pt. „BRAIN Initiative”³², rozpoczęty również w 2013 r. i zainicjowany za prezydentury Baracka Obamy z kwotą finansowania wynoszącą prawie 6 bilionów

²⁹ M. Halbig, *Das neue Kunstlied*, [w:] *Hannoversche Allgemeine Zeitung (HAZ)*, „Wochenende” 13.05.2023 r., s. 8.

³⁰ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/final-human-brain-project-summit-achievements-and-future-digital-brain-research> [dostęp: 13.08.2025].

³¹ Patrz przyp. 30.

³² Informacje na temat „BRAIN Initiative” można znaleźć na oficjalnej stronie Narodowego Instytutu Zdrowia rządu Stanów Zjednoczonych: <https://braininitiative.nih.gov/> [dostęp: 13.08.2025].

dolarów, zostanie zakończony do roku 2026, ale – jak już teraz widać – również nie będzie w stanie spełnić pokładanych w nim nadziei³³. Zamiast dostarczyć więcej odpowiedzi na temat tego, jak działa ludzki mózg, przyczynił się głównie do powstania nowych pytań. Według niektórych naukowców zajmujących się ewaluacją europejskiego projektu „symulacja mózgu 1:1 jest zdecydowanie niemożliwa”³⁴.

Według krytyków pierwotne podejście obu projektów cierpi na klasyczny problem „big data”, polegający na tym, że wprowadzie algorytmy mogą być wykorzystywane do identyfikowania wzorców w dużych ilościach danych, ale zawsze poprzestają jednak przy tym wyłącznie na opisie struktury samych danych. Nie są jeszcze w stanie przyjąć fizjologicznych właściwości rzeczywistego organu, który w rzeczywistości stale poddawany jest dodatkowo działaniu niezliczonych, nowych bodźców z zewnątrz³⁵.

Leibniz nie byłby chyba tym zaskoczony. Dla niego „automaty” takie jak autonomiczny statek, „który sam – bez sternika – znajduje drogę do portu”, w dalszym ciągu pozostawały „maszynami bez [ludzkiej] inteligencji, które naśladowały działania ludzi”³⁶ na podstawie algorytmów, jednak nie zastąpią człowieka³⁷. Z pewnością nie bez znaczenia była tutaj również wiara chrześcijańska wyznawana przez Leibniza, która na podstawie biblij przypisuje ludziom, a nie przedmiotom nieożywionym, podobieństwo do Boga. Nie był to jednak jedyny powód, dla którego Leibniz kategorycznie odróżniał ludzką inteligencję od sztucznych maszyn, nawet jeśli pozornie mogły one rozwinąć te same zdolności. Innym, decydującym czynnikiem dla Leibniza był – zresztą wciąż aktualny – pogląd, że wszelkie potencjalne zdolności maszyn działających autonomicznie, które już wtedy przewidział, nie byłyby wyrazem magicznych cudów, ale wynikiem racjonalnie w stu procentach zrozumiałej mechanicznej umiejętności obliczeniowej. Dla Leibniza jednak nawet największa

³³ E. Mullin, *How big science failed to unlock the mysteries of the human brain*, <https://www.technologyreview.com/2021/08/25/1032133/big-science-human-brain-failure/> [dostęp: 13.08.2025] cytowała w 2021 r. słowa neurobiologa profesora Rafaela Yuste z Uniwersytetu Columbia w USA, który jest zaangażowany w projekt: „I have to be honest, we had higher hopes”.

³⁴ Taką ocenę wyraził na przykład Andreas Herz, profesor neuronauki teoretycznej na Uniwersytecie im. Ludwiga Maximiliana w Monachium, który w 2015 r. był członkiem komitetu medialnego europejskiego projektu „Human Brain Project” mającego na celu znalezienie wyjścia z kryzysowej sytuacji projektu badawczego spowodowanej nieoczekiwaną wielką przepaścią między ogłoszonymi publicznie celami badawczymi projektu a realnymi możliwościami badaczy, <https://www.sueddeutsche.de/wissen/hirnforschung-im-human-brain-project-dicke-schaedel-falsche-versprechen-1.2457950-3> [dostęp: 13.08.2025].

³⁵ <https://www.sueddeutsche.de/wissen/hirnforschung-im-human-brain-project-dicke-schaedel-falsche-versprechen-1.2457950-3> [dostęp: 13.08.2025].

³⁶ G.W. Leibniz, *Réponse...*, przyp. 11, s. 558, 560.

³⁷ S. Meder, *Leibniz und das autonome Fahren. Zur Vorgeschichte der Ideen von selbststeuernden Maschinen, technischer Kinetik und Robotik*, [w:] *Autonomes Fahren. Rechtsprobleme, technische Grundlagen*, red. B.H. Oppermann, J. Stender-Vorwachs, wyd. 2, München 2020, s. 44.

wyobrażalna umiejętność obliczeniowa nie była jeszcze synonimem ludzkiego myślenia w sensie „przemyslenia” polegającego na zdolności do refleksji³⁸. Zdolność do przemyslenia wymaga bowiem nie tylko stałej zdolności do logicznego obliczania, ale także stałej zdolności do refleksji nad sensem lub bezsensem tego obliczenia w konkretnym indywidualnym przypadku. Człowiek na podstawie własnej refleksji może np. podjąć decyzję o zaprzestaniu samego obliczania w dowolnym momencie, jeśli tylko rozpozna, że obliczenie to prowadzi do bezużytecznych, a zatem bezsensownych rezultatów; sztuczna inteligencja natomiast nie jest jednak – jeszcze – w stanie dokonać tej refleksji i podjąć na jej podstawie odpowiedniej decyzji. Również ten aspekt przemawia za tym, że sztuczna inteligencja w ścisłym sensie, w przeciwieństwie do częściowej cyfrowej automatyzacji administracji i wymiaru sprawiedliwości, pozostaje na razie jeszcze utopią³⁹.

Literatura

- Baruzzi, Arno, *La Mettrie*, [w:] *Aufklärung und Materialismus im Frankreich des 18. Jahrhunderts*, München 1968.
- Bayle, Pierre, [w:] *Diction[n]aire Historique et Critique par Monsieur Bayle. Troisième édition, à laquelle on a ajouté la vie de l'auteur et mis ses additions et corrections à leur place*, NZ, Rotterdam 1715, s. 452–453.
- Busche, Hubertus (red.), *Gottfried Wilhelm Leibniz. Frühe Schriften zum Naturrecht. Herausgegeben, mit einer Einleitung und Anmerkungen versehen sowie unter Mitwirkung von Hans Zimmermann übersetzt von Hubertus Busche, Lateinisch-Deutsch*, Hamburg 2003.
- Delve, Janet, *Jacques Vaucanson: 'Mechanic of Genius'*, „IEEE Annals of the History of Computing” 2007, nr 29, s. 94–97.
- Descartes, René, *Le Discours de la méthode. Pour bien conduire sa raison, et chercher la vérité dans les sciences*, Leyde 1637.
- Des-Cartes, Renati, *Meditationes de prima philosophia in qua Dei existentia et animae immortalitas demonstratur*, Parisiis, Apud Michaellem Soli, via Jacobaeae sub signo Phoenixis. MDCXLI. Cum Priuilegio et Approbatione Doctorum, ponownie wydrukowany z podaniem numerów stron z pierwszego wydania z 1641 r. przez Artura Buchenau, Lipsiae 1913.
- Ehrlich, Eugen, *Freie Rechtsfindung und freie Rechtswissenschaft*, Leipzig 1903.
- Etscheid, Jan, *Automatisierungspotentiale in der Verwaltung*, [w:] *(Un-)berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft*, red. R. Mohabbat Kar, B.E.P. Thapa, P. Parycek, Berlin 2018, s. 153–155.
- Gángó, Gábor, *Der Wahlkampf des Pfalzgrafen Philipp Wilhelm von Neuburg um die polnische Krone und die Entstehung von Leibniz Specimen Polonorum*, [w:] *Leibniz in Mainz. Europäische Dimensionen der Mainzer Wirkungsperiode*, red. I. Dingel, M. Kempe, W. Li, Göttingen 2019, s. 45–71.

³⁸ Tak S. Meder, *op. cit.*, przyp. 37, s. 45, który również uważa, że Leibniz uznałby za błąd, „gdyby ludzka i sztuczna inteligencja zostały postawione na równi, gdyby autonomiczne systemy otrzymały status zdolności prawnej” – tłum. autora.

³⁹ Tak na razie też odnośnie do procedur administracyjnych w Niemczech J. Etscheid, *Automatisierungspotentiale in der Verwaltung*, [w:] *(Un-)berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft*, red. R. Mohabbat Kar, B.E.P. Thapa, P. Parycek, Berlin 2018, s. 153–155 oraz F. von Harbou, *Abschied vom Einzelfall? – Perspektiven der Digitalisierung von Verwaltungsverfahren*, „Juristenzeitung” 2020, nr 75, s. 346.

- Gény, François, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, t. 2, 2. édition, Paris 1919.
- Halbig, M., *Das neue Kunstlied*, „Hannoversche Allgemeine Zeitung“ (HAZ), „Wochenende“, wydanie z 13.05.2023 r., s. 8.
- Harbou, Frederik von, *Abschied vom Einzelfall? – Perspektiven der Digitalisierung von Verwaltungsverfahren*, „Juristenzeitung“ 2020, nr 75, s. 346.
- Horowska, Aleksandra, *Racjonalistyczne zasady filozofii politycznej G.W.Leibniza*, „IDEA – Studia nad strukturą i rozwojem pojęć filozoficznych” 2015, t. XXVII, s. 143-168.
- Leibniz, Gottfried Wilhelm, *Specimen demonstrationum politicarum pro Rege Polonorum eligendo*, Vilnae 1669, [w:] Leibniz-Akademie-Ausgabe (AA) IV/1, s. 3-98, polski przekład: G.W. Leibniz, *Wybór króla w Polsce przez Godfrieda Wilhelma Lejbница w roku 1659. Z łacińskiego na język ojczysty przełożone*, Paryż 1843; Wzorzec dowodów politycznych, tłum. T. Bienkowski, posł. W. Voisé, Wrocław/Warszawa/Kraków 1969 oraz Bydgoszcz 1998.
- Leibniz, Gottfried Wilhelm, *Machina arithmetica in qua non additio tantum et subtractio sed et multiplicatio nullo, divisio vero paene nullo animi labore peragatur*, rękopis bez daty, ewentualnie z roku 1686, wydrukowany ze spuścizny Leibniza w bibliotece im. Gottfrieda Wilhelma Leibniza w Hanowerze przez Wilhelma Jordana, *Die Leibniz'sche Rechenmaschine*, „Zeitschrift für Vermessungswesen” 1897, nr 26, s. 307.
- Leibniz, Gottfried Wilhelm, *Explication de l'arithmétique binaire, qui se sert des seuls caractères 0 et 1 avec des remarques sur son utilité et sur ce qu'elle donne le sens des anciennes figures chinoises de Fohy. Mémoires de mathématique et de physique de l'Académie royale des sciences*, Paris 1703.
- Leibniz, Gottfried Wilhelm, *Die Philosophischen Schriften*. Band 7, Berlin 1890.
- Leibniz, Gottfried Wilhelm, *Réponse aux réflexions contenues dans la seconde édition du Dictionnaire critique de M. Bayle, article Rorarius, sur le système de l'harmonie préétablie*, [w:] Leibniz, *Haupt-schriften zur Grundlegung der Philosophie*. Übersetzt von Artur Buchenau mit Einleitungen und Anmerkungen herausgegeben von Ernst Cassirer, cz. 2, Hamburg 1996.
- Luhmann, Niklas, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung*, Berlin 1966.
- Mecke, Christoph-Eric, *Die Rezeption des Rechtsdenkens von Gottfried Wilhelm Leibniz bei Gustav Hugo (1764-1844) und Rudolf von Jhering (1818-1892)*, [w:] *Rechts- und Staatsphilosophie bei G.W. Leibniz*, red. T. Altwicker, F. Cheneval, M. Mahlmann, Tübingen 2020, s. 283-304.
- Meder, Stephan, *Rechtsmaschinen. Von Subsumtionsautomaten, künstlicher Intelligenz und der Suche nach dem 'richtigen' Urteil*, Wien/Köln/Weimar 2020.
- Meder, Stephan, *Leibniz und das autonome Fahren. Zur Vorgeschichte der Ideen von selbststeuernden Maschinen, technischer Kinetik und Robotik*, [w:] *Autonomes Fahren. Rechtsprobleme, technische Grundlagen*, red. B.H. Oppermann, J. Stender Vorwachs, 2. Auflage, München 2020, s. 41-48.
- Offray de La Mettrie, Julien, *L'Homme Machine*, Leyde 1748.
- Pascal, Blaise, *Pensées de Monsieur Pascal sur la religion et sur quelques autres sujets. Qui ont esté trouvées après sa mort parmi ses papiers. Reueuës & corrigées de nouveau*, Lyon 1694.
- Phemister, Pauline, *„Theoria cum praxis”*, [w:] *Leibniz legacy into the future*, red. J. Weckend, New York 2020, s. 287-307.
- Prantl, Carl von, *Leibniz, Gottfried Wilhelm*, [w:] *Allgemeine Deutsche Biographie (ADB)*, wydana przez Komisję Historyczną przy Bawarskiej Akademii Nauk 1883, t. 18, s. 175.
- Remmele, Bernd, *Das Maschinenparadigma im Umbruch der Logiken*, [w:] *Subjekte und Gesellschaft. Zur Konstitution von Sozialität*, red. U. Wenzel, B. Bretzinger, K. Holz, Weilerswist 2003, s. 259-276.
- Schlözer, August Ludwig von, *Allgemeines Sta[a]tsrecht und StaatsVerfassungsLe[h]re*, Göttingen 1793.
- Smid, Stefan, *Recht und Staat als „Maschine”. Zur Bedeutung einer Metapher*, „Der Staat” 1987-1988, nr 27, s. 325-350.
- Sopiński, Michał, *Logika w służbie polityki – Wzorzec dowodów politycznych Gottfrieda Wilhelma Leibniza i jego (nie)wpływ na elekcję roku 1669*, „Dialogi Polityczne” 2017, nr 23, s. 59-72.
- Vaucanson, Jacques, *Le mécanisme du fluteur automate, présentés à Messieurs de l'Académie Royale des Sciences part M. Vaucanson, auteur de cette machine. Avec la description d'un canard artificiel, mangeant, beuvant, digérant & se vidant, épluchant ses ailes & ses plumes, imitant en diverses manières un canard vivant [...] Et aussi celle d'une autre figure ... jouant du Tambourin & de la Flute [...]*, Paris 1738.

Weber, Max, *'Römisches' und 'deutsches' Recht*, „Die christliche Welt. Evangelisch-Lutherisches Gemeindeblatt für Gebildete aller Stände”, Leipzig, nr 22 z 30 maja 1895 r.

Weber, Max, *Gesamtausgabe. Abteilung 1: Schriften und Reden. Band 4: Landarbeiterfrage, Nationalstaat und Volkswirtschaftspolitik: Schriften und Reden 1892-1899*, wydany przez Wolfgang J. Mommsena we współpracy z: Ritą Aldenhoff, Tübingen 1993, niezmiennione wydanie cyfrowe (eBook) 2019.

Wieacker, Franz, *Recht und Automation*, [w:] Festschrift für Eduard Bötticher, red. K.A. Bettermann, A. Zeuner, Berlin 1969, s. 396-400.

Jakub Narewski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID 0009-0008-4328-9023

jaknar@st.amu.edu.pl

Autonomiczność na drodze – przykłady działań prawnych i faktycznych wymaganych do rozpoczęcia eksploatacji pojazdów autonomicznych czwartej generacji ze szczególnym uwzględnieniem zastosowania tych pojazdów w transporcie publicznym

Słowa kluczowe: pojazd autonomiczny, transport publiczny, samochody, transport drogowy

Streszczenie. W ramach niniejszego artykułu autor przedstawia zagadnienia związane z wykorzystaniem pojazdów autonomicznych oraz działań potrzebnych do bezpiecznego wprowadzenia ich do szerokiej eksploatacji. Analizując aktualne przepisy prawa krajowego i prawa międzynarodowego, autor określił ramy prawne funkcjonowania pojazdów autonomicznych czwartej generacji. Następnie w ramach całej publikacji będzie przedstawione zestawienie aktualnego prawodawstwa z informacjami z zakresu techniki i informatyki w celu uzyskania przekrojowego i wyczerpującego przedstawienia pojazdów autonomicznych. Autor dokonuje rozważań odnośnie do przyszłości infrastruktury technicznej, odwołując się do funkcjonujących rozwiązań z dziedzin pozaprawnych. Na podstawie uzyskanych wniosków i przeprowadzonej analizy przedmiotowej zagadnienia, opierając się na faktach z dziedzin technicznych, autor podejmuje próbę sformułowania wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* umożliwiających prawidłowe wprowadzenie pojazdów autonomicznych na drogi. Poruszona jest również tematyka wykorzystania pojazdów autonomicznych w transporcie publicznym oraz prawidłowej eksploatacji tych pojazdów w transporcie zbiorowym. W niniejszej publikacji autor przedstawia zbiorcze zestawienie poszczególnych działań faktycznych i prawnych, które jego zdaniem powinny zostać uwzględnione przez ustawodawcę w ramach procesu legislacyjnego.

Autonomy on the road – examples of legal and practical measures required for the deployment of 4th Generation autonomous vehicles, with a special focus on their use in public transport

Keywords: autonomous vehicle, public transport, cars, road transport

Summary. Within the framework of this article, the author intends to present the issues related to the use of autonomous vehicles and the actions needed to safely introduce them into widespread use. By analysing current national and international legislation, the author will set out the legal framework for the operation of fourth generation autonomous vehicles. Author will then collate current legislation with technical and information technology information throughout the publication to provide a cross-cutting and comprehensive presentation of autonomous vehicles. The author will reflect on the future of the technical infrastructure by referring to existing solutions from non-legislative fields. On the basis of the conclusions reached and analysis of the issue in question,

based on the facts from the technical fields, the author will attempt to formulate *de lege lata* and *de lege ferenda* conclusions, enabling the proper introduction of autonomous vehicles on the roads. The use of autonomous vehicles in public transport and the correct operation of these vehicles in public transport will also be addressed. In this publication, the author will attempt to provide a summary overview of the various factual and legal actions which, in the author's opinion, should be considered by the legislator as part of the legislative process.

Wprowadzenie

Wykorzystanie pojazdów wprawianych w ruch przy pomocy silników lub mechanizmów doprowadziło do zrewolucjonizowania transportu drogowego, otwierając nowy rozdział w możliwości przemieszczania się ludzi i towarów. Wraz z rozwojem technologii samochody produkowane przez człowieka stawały się coraz bardziej nowoczesne i bezpieczne. Największym problemem pozostał czynnik ludzki, który stanowił w dobrze funkcjonujących samochodach element podatny na błędy.

Jak wskazuje statystyka wypadków w ruchu drogowym w 2022 roku¹, 91% było skutkiem nieprawidłowego zachowania kierowcy. Spośród ich głównych przyczyn należy wyróżnić niedostosowanie prędkości do warunków panujących na drodze². Powód ten jest szczególnie istotny, ponieważ zależy bezpośrednio od działania kierującego pojazdem, który to każdorazowo powinien dostosować prędkość poruszania się do warunków atmosferycznych panujących na drodze. Od wielu lat czołowi producenci samochodów prowadzą działania w celu wdrożenia pojazdów, które wyeliminowałyby główny czynnik posiadający wiele niedających się do przewidzenia zmiennych, jakim jest człowiek.

W literaturze wyróżnia się podział na sześć kategorii pojazdów³. Pierwsze cztery kategorie (0-3) uwzględniają wysokie zaangażowanie kierowcy w proces prowadzenia pojazdu, wprowadzając jedynie ułatwienia, które w wąskiej definicji samochodu autonomicznego zmieścić się nie mogą. Poprawa komfortu prowadzenia pojazdu przy pomocy systemów takich jak *lane assist*⁴ lub *aktywnego tempomatu*⁵ wpływa pozytywnie na jakość jazdy, jednak nadal wymaga od kierowcy dużego zaangażowania. Rewolucyjną zmianą w zakresie zmierzania do ograniczania roli człowieka było wprowadzenie w samochodach funkcji samodzielnego

¹ Wypadki drogowe w Polsce 2022, oprac. E. Symon, P. Rzepka, Wydział Opiniotawczo-Analityczny Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji, s. 25.

² *Ibidem*.

³ NHTSA, *Automated Vehicles for Safety*, <https://www.nhtsa.gov/technology-innovation/automated-vehicles-safety%7BA> [dostęp: 30.09.2023].

⁴ A. Iihoshi, *Driver Assistance System*. Presentation to WP-29 ITS Pound Table 18/02/2004 Geneva, s. 6-9, https://digitallibrary.un.org/record/608304/files/%5BE_%5DECE_TRANS_WP29_1060-EN.pdf [dostęp: 30.09.2025].

⁵ *Ibidem*, s. 2-5.

parkowania⁶. Był to pierwszy krok w stronę autonomiczności pojazdu w aktualnym rozumieniu tego pojęcia.

W ramach tego opracowania dokonana zostanie analiza obecnego stanu prawnego oraz przedstawiona charakterystyka pojazdów autonomicznych czwartej generacji, stanowiące najbliższą i zarazem najbardziej zaawansowaną formę pojazdów autonomicznych możliwych do wprowadzenia do ruchu drogowego bez nadmiernych zmian w systemach drogowych wielu państw. Wskazane zostaną również zmiany w zakresie infrastruktury drogowej, które zdaniem autora powinny zostać poczynione ze strony ustawodawcy w celu dostosowania infrastruktury technicznej obecnie funkcjonującej sieci dróg publicznych. Ponadto poruszona zostanie kwestia nowej kategorii prawa jazdy, która uprawniałaby do prowadzenia pojazdu zgodnie z możliwościami technologicznymi, które wpłyną na zautomatyzowanie jazdy. W ramach końcowych rozważań, poddana analizie zostanie perspektywa wykorzystania pojazdów autonomicznych w transporcie publicznym.

1. Charakterystyka pojazdu autonomicznego czwartej generacji

Definiowanie pojazdu autonomicznego czwartej generacji skupia się przede wszystkim na odniesieniu jego funkcji do kategorii trzeciej i piątej. Samochód autonomiczny czwartej kategorii jest bowiem ostatnim, który przewiduje jakąkolwiek ingerencję człowieka w ramach poruszania się po drogach. Zgodnie z kwalifikacją przedstawioną przez Amerykańską Narodową Administrację Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (NHTSA)⁷ istnieć ma możliwość ręcznego sterowania samochodem, przez co ma być on nadal wyposażony w kierownicę i inne, niezbędne do prawidłowego poruszania się przyrządy.

W ogólnym założeniu, na tym etapie zaawansowania, samodzielne prowadzenie pojazdu przez kierowcę ma mieć charakter incydentalny i zależeć od jego własnej woli objawiającej się w chęci przejęcia kontroli nad pojazdem. Możliwość ta stanowi rozgraniczenie między pojazdem czwartej a piątej generacji, który to w swych podstawowych założeniach całkowicie rezygnuje z możliwości prowadzenia pojazdu przez człowieka, ograniczając jego rolę jedynie do „pasażera” poruszającego się na miejscu, gdzie we współcześnie znanych nam pojazdach znajduje się kierowca. Piąty poziom uwzględnia zrezygnowanie z jakiegokolwiek ingerencji człowieka, szczególnie w sytuacjach niespodziewanych, które to na drodze zdarzyć mogą się bardzo często. Całkowite wyłączenie ingerencji człowieka jest działaniem mogącym wiązać się z wieloma problemami natury cywilnoprawnej, jak choćby w zakresie

⁶ Tesla Model 3. Owner's Manual, s. 90-92, https://www.tesla.com/ownersmanual/model3/en_us/ [dostęp: 10.10.2023].

⁷ <https://www.nhtsa.gov/technology-innovation/automated-vehicles-safety> [dostęp: 11.10.2023].

odpowiedzialności cywilnej za szkody wywołane przez pojazd lub wywołane poprzez awarię algorytmu sztucznej inteligencji zarówno na poziomie pojazdu, jak i całego systemu. Dlatego też w najbliższej perspektywie właściwe jest analizowanie pojazdów czwartej generacji jako tych, które mają szansę na pojawienie się na naszych drogach.

2. Nowa kategoria prawa jazdy dla użytkowników pojazdów autonomicznych

Analizę szerokiego wykorzystania pojazdów autonomicznych czwartej generacji w ruchu z perspektywy socjologiczno-prawnej należy zacząć od zakresu podmiotowego ich zastosowania. Zgodnie ze statystką prowadzoną przez Centralną Ewidencję Pojazdów i Kierowców (CEPiK) aż 22 mln obywateli uzyskało prawa jazdy, a każdego miesiąca wydawane jest kolejne ponad 20 tys. tych dokumentów⁸. Prawo jazdy utożsamiane jest zazwyczaj z uprawnieniem do prowadzenia pojazdów kategorii B⁹, tj. samochodów osobowych do 3,5 tony¹⁰, głównie ze względu na najpowszechniejsze wykorzystanie tych pojazdów w ruchu drogowym. Przyjmując, że w najbliższej przyszłości na polskie drogi miałyby wyjechać pojazdy autonomiczne, kluczowe wydaje się określenie, czy dotychczasowy system wydawania uprawnień do kierowania pojazdami pozostaje aktualny.

Za punkt wyjścia dla prowadzonych rozważań należy przyjąć ustawową definicję prawa jazdy: „Dokument stwierdzający posiadanie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdem silnikowym lub zespołem pojazdów składającym się z pojazdu silnikowego i przyczepy lub naczepy”¹¹. Pojazd autonomiczny czwartej generacji w ramach tej definicji znajduje się w kategorii pojazdów silnikowych¹². Wątpliwości interpretacyjne pojawiają się jednak w zakresie analizy czynności „kierowania”. Głównym założeniem pojazdów autonomicznych czwartej, jak i docelowo piątej generacji jest wyłączenie udziału człowieka właśnie z czynności „kierowania”. Jak podaje National Highway Traffic Safety Administration w ramach

⁸ CEPiK, *Prawa jazdy wydane w 2023 roku – statystyki*, <https://www.gov.pl/web/cepik/prawa-jazdy-wydane-w-2023-roku> [dostęp: 11.10.2023].

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 168/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów dwu- lub trzykołowych oraz czterokołowców, Dz.Urz. UE L 60 z 02.03.2013, s. 52, z późn. zm. 4.

¹⁰ Kategorie pojazdów określone w dyrektywie 2002/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 marca 2002 r. w sprawie homologacji typu dwu- lub trzykołowych pojazdów mechanicznych i uchylającej dyrektywę Rady 92/61/EWD, Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 29, s. 399, z późn. zm.

¹¹ Art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, Dz.U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151.

¹² Art. 2 pkt 32 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 – Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 1997 r. Nr 98, poz. 602.

raportu o pojazdach autonomicznych, cechą pojazdu autonomicznego czwartej kategorii jest nie tylko zautomatyzowanie jazdy, ale i możliwość reagowania na sytuacje losowe, które mogą pojawiać się na drodze w trakcie przemieszczania się po jezdni¹³. Autonomiczność objawia się również w formie reagowania przez sztuczną inteligencję na warunki drogowe i atmosferyczne panujące na drodze. Oczywistym przykładem znanym z wielu pojazdów jest zależny od nisko skomplikowanego algorytmu sztucznej inteligencji czujnik deszczu¹⁴ lub czujnik zmierzchu zmieniający rodzaj światła¹⁵ w pojazdach zależnie od poziomu oświetlenia na zewnątrz. Pojazdy czwartej generacji mogą jednak w swoim założeniu reagować również na sytuacje nieprzewidziane o charakterze losowym, które na drodze zdarzają się bardzo często. Mowa tu bowiem nie tylko o zachowaniu wynikającym z funkcjonowaniem samego pojazdu kierowanego przez sztuczną inteligencję, ale również innych użytkowników ruchu drogowego, którymi to przez wiele lat nadal w przeważającej części będą ludzie. Zważając na zakres zaawansowania sztucznej inteligencji w pojazdach autonomicznych czwartej generacji, można więc przyjąć, że nie mamy do czynienia z „kierowcą”, a jedynie z „pasażerem”, który w znaczącej ilości przypadków zrezygnuje z przejmowania kontroli.

Biorąc pod uwagę powyższe aspekty, należy się zastanowić, czy wraz z rozwojem pojazdów autonomicznych, które mogą samodzielnie poruszać się po drogach publicznych, nie byłoby pożądane wprowadzenie zmian do ustawy „prawo o ruchu drogowym” ustanawiających nową kategorię prawa jazdy przeznaczoną dla kategorii „pasażerów” kontrolujących pojazd autonomiczny. Rozwiązanie takie znajduje swoje uzasadnienie w tym, że w celu korzystania z tego rodzaju pojazdu nie byłoby wymagane tak szczegółowe przeszkolenie, jak to występuje obecnie w ramach normalnych samochodów. Umożliwiłoby to większej liczbie osób uzyskać dostęp do transportu kołowego, często likwidując wykluczenie komunikacyjne niektórych grup społecznych. Pogląd ten znajduje szczególne zastosowanie wobec osób w starszym wieku, którym warunki fizyczne związane z pogarszającym się stanem zdrowia nie pozwalają na prowadzenie pojazdu.

W najbliższych latach zjawisko to szczególnie nabierze znaczenia w związku z nowelizacją ustawy o kierujących pojazdami¹⁶ likwidującej tzw. „bezterminowe”

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Droga do zautomatyzowanej mobilności: strategia UE na rzecz mobilności w przyszłości”, Bruksela 17.05.2018, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0283:FIN:PL:PDF> [dostęp: 12.11.2023].

¹⁴ N. Poppathi, A. Haribabu, *Automatic Rain-Sensing Wiper System for 4-Wheeler Vehicles*, „Journal of Advancement in Engineering and Technology” 2015, nr 3. s. 3-4.

¹⁵ A. Tatuś, *Automatyczny, zmierzchowy włącznik światła mijania*, „Elektronika Praktyczna”, <https://ep.com.pl/files/11046.pdf> [dostęp: 14.11.2023].

¹⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, Dz.U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151.

prawo jazdy, ograniczając długość posiadania tego dokumentu urzędowego¹⁷ do górnej granicy 15 lat¹⁸. Po tym okresie obywatel nie traci uprawnień, ale musi poddać się badaniu lekarskiemu, które zadecyduje o tym, czy może on nadal samodzielnie prowadzić pojazd w taki sposób, by nie stanowił niebezpieczeństwa na drodze. Samo rozwiązanie należy ocenić w tym zakresie pozytywnie, jednak osoby takie nadal powinny mieć możliwość poruszania się pojazdami. Dlatego też wprowadzenie nowego typu prawa jazdy dla takich osób stanie się idealnym remedium na wykluczenie komunikacyjne pośród osób starszych, które nadal będą wybierały samochody osobowe ponad komunikację zbiorową, niestety, często funkcjonującą w sposób niezadowalający poza większymi ośrodkami miejskimi. Utrata zdolności manualnych lub ich ograniczenie wynikające z niepełnosprawności nie powinny wpływać negatywnie na możliwość poruszania się prywatnym pojazdem, co samo wprowadzenie samochodów autonomicznych zakłada jako jedną z podstawowych celów ich funkcjonowania¹⁹.

Przeprowadzone rozważania wskazują, że optymalnym rozwiązaniem z zakresu nowej kategorii prawa jazdy będzie wprowadzenie takiej regulacji na terenie całej Unii Europejskiej. Prawo jazdy jako transnarodowy akt administracyjny uprawniający do kierowania pojazdami na terenie całej wspólnoty już teraz ma swoje umocowanie w unijnych regulacjach²⁰. Zmiana wymusiłaby na państwach członkowskich wprowadzenie nowej kategorii prawa jazdy i jego uznawania na warunkach, które już teraz są nam znane. Poddając analizie wskazane kwestie oraz rozwój pojazdów kołowych w najbliższych latach, należy uznać, że wprowadzenie nowej kategorii prawa jazdy wpłynie pozytywnie na dostęp osób, które nie mogą uzyskać tradycyjnego prawa jazdy, do możliwości poruszania się przy pomocy samochodów. Nowy typ uprawnień pozwoliłby zlikwidować wskazane wykluczenia komunikacyjne i pozytywnie wpłynąć na aktywizację niektórych grup społecznych.

3. Wykorzystanie sztucznej inteligencji w zakresie identyfikacji twarzy kierowcy pojazdu autonomicznego

Jak już zostało wykazane w poprzedniej części, pojęcie kierowcy pojazdu autonomicznego nie ma tożsamego charakteru względem aktualnego jego rozumienia. Wprowadzenie pojazdów autonomicznych może prowadzić do wielu niebezpie-

¹⁷ Wyrok NSA z 21.03.2017 r., sygn. akt. I OSK 1686/15.

¹⁸ Art. 13 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami.

¹⁹ B. Stasiak-Cieślak, T. Szczepański, M. Ślęzak, A. Skarbak-Żabkin, P. Malawko, *Pojazdy autonomiczne jako ułatwienie mobilności kierowców z niepełnosprawnością*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2018, nr 2(27), s. 14.

²⁰ Dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie), Dz.U. L 403 z 30.12.2006, s. 18-60.

czeństw związanych m.in. z korzystaniem przez osoby nieuprawnione z takich pojazdów w celu poruszania się po drogach publicznych. Rozwiązaniem powszechnie znanym z telefonów komórkowych jest system rozpoznawania twarzy posiadacza w celu jego odblokowania²¹. Oparty jest on na wcześniejszym wprowadzeniu do systemu telefonu skanu twarzy²², na podstawie którego w ramach późniejszych prób odblokowywania telefonu dokonuje się zestawienia wprowadzonego skanu z twarzą szczytywaną przez przednią kamerę urządzenia.

Mając na względzie szeroki rozwój pojazdów autonomicznych oraz próby nadużycia, jakie mogą występować przy ich użytkowaniu, należałoby się zastanowić nad stworzeniem rejestru osób uprawnionych do kierowania takimi pojazdami. Poruszanie się tradycyjnym samochodem bez jakichkolwiek wyuczonych umiejętności jest praktycznie niemożliwe, co w sposób wyraźny ogranicza do nich dostęp osobom nieuprawnionym. W ramach pojazdów autonomicznych czwartej generacji, które w swym założeniu są w pełni zautomatyzowane, liczba posiadanych umiejętności potrzebnych do ich użytkowania jest znikoma. Dlatego też poza postulatem nowej kategorii prawa jazdy należałoby wprowadzić rejestr osób uprawnionych do poruszania się takimi pojazdami. Zadanie to, choć w założeniu wydaje się bardzo trudne, opierać by się miało na rozszerzeniu CEPiK o osoby uprawnione wyłącznie do prowadzenia pojazdów autonomicznych na podstawie nowej kategorii prawa jazdy. Rejestr ten powinien zawierać zdjęcia uprawionych osób, na podstawie których przy pomocy systemu weryfikacji twarzy zamontowanego w pojeździe autonomicznym potwierdzana byłaby tożsamość kierowcy przed uruchomieniem pojazdu. Jednak w kwestii takiego rozwiązania pojawiają się wątpliwości prawne dotyczące udostępniania wizerunku osób uprawnionych do kierowania pojazdami. W celu weryfikacji tożsamości osoby, która miałaby użytkować samochód autonomiczny, potrzebne byłoby udostępnienie informacji i wizerunku osób z wcześniej omawianego rejestru dla producentów pojazdów. Rodzi to poważne obawy w zakresie zastosowania RODO²³ w kontekście ochrony wizerunku i tożsamości osób posiadających uprawnienia do kierowania. Dlatego też międzynarodowe ujęcie tej kwestii w formie rozporządzenia pozwoli na rozwianie ewentualnych problemów interpretacyjnych, które mogą pojawiać się w przypadku zastosowania innego instrumentu, takiego jak dyrektywa lub ustawa. Proponowana

²¹ D. Mainenti, *User Perceptions of Apple's Face ID*, Long Island University, Information science | Human computer interaction 2017, DIS805, s. 2, 5-6.

²² W rozumieniu art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

²³ 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 z 4.05.2016, s. 1-88.

koncepcja miałaby również istotny wpływ na branżę wypożyczalni samochodów, jak i na tzw. *car sharing*²⁴. Podmioty zajmujące się wynajmem mogłyby po wprowadzeniu na rynek pojazdów autonomicznych poszerzyć swoją ofertę o możliwość udostępniania ich osobom, które korzystałyby z nowego typu prawa jazdy, umożliwiając im poruszanie się pojazdami autonomicznymi bez konieczności ich zakupu, co na początkowym etapie ich rozwoju może być głównym problemem w zakresie ich niskiej liczebności.

Rozwiązaniem pośrednim wskazanej kwestii jest wprowadzenie systemów opartych na skanie linii papilarnych posiadacza pojazdu. Rozwiązania te są już stosowane w samochodach, choćby w systemach odpowiadających za zamykanie i otwieranie pojazdu²⁵. Jednakże, przy analizie tego rozwiązania w ujęciu unijnym bądź globalnym w celu zastosowania go na szerszą skalę przy odblokowywaniu pojazdów autonomicznych przez osoby uprawnione, należy zauważyć główny problem praktyczny. Zebranie bazy kierowców wraz z zebraniem skanów linii papilarnych jest zadaniem o wiele cięższym niż wykorzystanie aktualnej ewidencji CEPiK w zakresie osób posiadających prawo jazdy. W aktualnie obowiązującym wzorze na każdym dokumencie uprawniającym posiadacza do poruszania się po drogach publicznych widnieje zdjęcie, dlatego też łatwiej będzie wykorzystać wizerunek posiadacza pojazdu znany już organowi na etapie wydawania dokumentu.

Na podstawie tych rozważań należy przyjąć, że rozwiązanie umożliwiające weryfikację użytkowników pojazdów autonomicznych za pomocą systemów wykrywania twarzy można ocenić pozytywnie, jednak stworzenie odpowiedniego rejestru poprzedzone powinno zostać szczegółową analizą prawną opartą na brzmieniu RODO. Preferowanym podejściem byłoby rozwiązanie tego problemu na szczeblu unijnym²⁶, zestawiając wspomniane rozporządzenie z coraz nowszymi wyzwaniami, jakie stawia przed nami rozwój technologiczny. Uregulowanie tych kwestii przy uwzględnieniu prawa wspólnotowego ujednoliciłoby zakres weryfikacji tożsamości użytkowników pojazdów autonomicznych oraz ułatwiłoby korzystanie z pojazdów osobom poza krajem ich stałego pobytu. Wprowadzenie systemu rozpoznawania twarzy będzie procesem czasochłonnym i wymagającym wspólnego działania wielu czołowych producentów samochodów. Odogórne uregulowanie prawne, mogące w sposób istotny wpłynąć na stosowane zarówno w powstających, jak i projektowanych pojazdach komponenty dotyczące systemu opartego na FaceID,

²⁴ Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Słownik pojęć Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), s. 3, https://www.gov.pl/documents/905843/1047987/Słownik_pojec_SRT.pdf/16d4d96b-97dd-5079-ea6d-3b32fc0fa72c [dostęp: 12.11.2023].

²⁵ A.K. Jain, A. Ross, S. Prabhakar, *An introduction to biometric recognition*, „IEEE Transactions on Circuits and Systems for Video Technology” 2004, vol. 14, no. 1, p. 4-20.

²⁶ Forma rozporządzenia lub dyrektywy.

wpłyne na szybkość i jakość stosowanych rozwiązań, jak działa się to m.in. przy wprowadzeniu wymagania montażu tzw. świateł do jazdy dziennej²⁷. W zakresie wprowadzenia w ramach wspólnotowego aktu prawnego regulacji wymagającej na rynku unijnym montowania w nowo produkowanych pojazdach czytników twarzy, należy podjąć działania mające na celu ujednolicenie tych systemów w ramach całej wspólnoty państw europejskich. Zdaniem autora rozwiązanie takie jest możliwe jedynie poprzez wprowadzenie odgórnej regulacji w formie rozporządzenia, zawierającej szczegółowe dane odnośnie do całego przedsięwzięcia, pozostawiając jak najmniejszy zakres samodzielnego działania państwom, dzięki czemu możliwe będzie osiągnięcie zadowalających rezultatów planowanych działań.

4. Modyfikacja oznakowania pionowego i poziomego na drogach publicznych

Jak wynika z raportów NHTSA, pojazdy autonomiczne obecnie poruszają się na wyraźnie ograniczonym terenie, który wyznaczany jest im przez usługi lokacyjne²⁸. Wynika to z faktu, że dla prawidłowego funkcjonowania samochodu opartego na sztucznej inteligencji określić należy trasy, którymi może się samodzielnie poruszać, oraz dostosować infrastrukturę drogową pod funkcjonowanie algorytmu. Zakres poprawy infrastruktury drogowej w naszym kraju to od zawsze sprawa wywołująca wśród Polaków wiele negatywnych emocji²⁹, ale i żywych dyskusji o jakości naszych dróg. Dlatego też w kontekście rozwoju pojazdów autonomicznych i ich poważnego debiutu na ulicach polskich miast, należy poruszyć kwestię poprawy oznakowania pionowego i poziomego, na bazie którego miałyby funkcjonować algorytmy sztucznej inteligencji.

Funkcjonowanie pojazdu autonomicznego, szczególnie tak zautomatyzowanego jak samochody czwartej generacji, oparte jest na wielu systemach badających otoczenie. Do prawidłowego ich funkcjonowania potrzebne jest uzyskanie klarownego i jednolitego oznakowania poziomego i pionowego na drogach publicznych. W wielu samochodach poruszających się po naszych drogach znajduje się już

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2144 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wymogów dotyczących homologacji typu pojazdów silnikowych [...] zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/858, Dz.U.E. L 325/1, 32019R2144.

²⁸ M. Maïouak, T. Taleb, *Dynamic Maps for Automated Driving and UAV Geofencing, Emerging information, and communication technology*, 10.1109/MWC.2019.1800544, s. 2-7.

²⁹ Ankieta przeprowadzona przez zespół analityczny iSPRZET dla motofakty.pl. Badania zostały przeprowadzone w okresie 19.01.2022 r. – 3.05.2022 r. metodą CAWI (wypełnienie ankiety w formie elektronicznej) na próbie 1210 osób, <https://motofakty.pl/jakosc-drog-w-polsce-jak-wypadamy-na-tle-innych-panstw/ar/c4-16527797> [dostęp: 12.11.2025].

funkcja „rozpoznawania” znaków drogowych (TSR)³⁰. Po wykryciu znaku przed poruszającym się pojazdem informacja zostaje wyświetlona dla kierowcy, który następnie samodzielnie dostosowuje prędkość do wskazań znaków. Samochody autonomicznie samoczynnie w ramach swojego oprogramowania dokonują stosownych obliczeń i decydują o zmianie prędkości czy przygotowaniu pojazdu do ewentualnej zmiany kierunku jazdy. Dokonuje się to jednak na podstawie wiadomości z fizycznych znaków, dlatego też głównym postulatem w zakresie oznakowania poziomego i pionowego³¹ jest ich usystematyzowanie na terytorium całego kraju, jak i docelowo całej Unii Europejskiej³² w taki sposób, by funkcjonujące w pojazdach autonomicznych systemy nie miały wątpliwości przy ich rozpoznawaniu. Minimalne różnice, które pojawiają się w zakresie znaków drogowych zależnie od państwa-sygnatariusza Konwencji, mogą w niektórych sytuacjach wpływać negatywnie na działanie systemu sztucznej inteligencji. Docelowo postuluje się więc ustalenie jednego, wspólnego wzoru znaków drogowych, co poprawiłoby komfort jazdy i wyeliminowałoby kolejny czynnik narażający użytkownika pojazdu autonomicznego na potencjalne niebezpieczeństwo.

Mimo iż aktualnie znaki w Polsce w większości przypadków są takie same, jakość ich wykonania, a co istotniejsze – stan ich konserwacji pozostawia wiele do życzenia. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania pojazdów autonomicznych czwartej generacji, które miałyby samodzielnie decydować o wszystkich aspektach poruszania się, należałoby zrewidować stan oznakowania poziomego i pionowego. Największym problemem jest rażąco zły stan utrzymania polskich dróg i prawidłowego oznaczenia z wykorzystaniem oznakowania poziomego. W wyniku ciągłej eksploatacji jezdni przez dużą liczbę pojazdów linie wyznaczające oś jezdni lub jej skrajnie zacierają się, pozostawiając jedynie czarny asfalt bez wyraźnego rozdzielenia kierunków jazdy. Pojawia się poważna obawa, czy pojazd autonomiczny byłby w stanie utrzymać się na swoim pasie ruchu w przypadku poruszania się po drodze, na której oznakowanie poziome zachowane zostało w stopniu złym lub bardzo złym. Na podstawie osobistych doświadczeń przeprowadzanych na pojazdach autonomicznych kategorii 2 i 3³³ zauważam wiele błędów po stronie pojazdu w zakresie utrzymania prawidłowego toru jazdy, gdy stan linii rozdzielających kierunki poruszania odbiegał wyraźnie od koloru, który samochód

³⁰ M.L. Eichner, T.P. Breckon, *Integrated Speed Limit Detection and Recognition from Real-Time Video*, IEEE Intelligent Vehicles Symposium 2008, s. 626-630, doi: 10.1109/IVS.2008.4621285.

³¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 2310.

³² Konwencja wiedeńska o znakach i sygnałach drogowych z 8 listopada 1968 r., Dz.U. z 1988 r. Nr 5, poz. 42.

³³ Volkswagen ID.3.

rozpoznawał (biały/żółty³⁴). Wielokrotnie w takich sytuacjach wymagana była interwencja ze strony prowadzącego pojazd, co w założeniu pojazdu czwartej generacji nie powinno wystąpić ze względu na bierny charakter kierowcy. Zjawiska tego nie zaobserwowano przy oznakowaniu poziomym w stanie dobrym lub bardzo dobrym, co jedynie wskazuje na poprawność rozważań co do obowiązkowej rewizji stanu dróg publicznych w Polsce i zwiększenia nakładów na ich bieżące utrzymanie. Przedstawione postulaty w sposób oczywisty będą miały pozytywny wpływ na jakość użytkowania obecnie, a docelowo umożliwią prawidłowe i bezpieczne funkcjonowanie pojazdów autonomicznych na drogach publicznych, zwiększając ich dystrybucję.

5. Wykorzystanie pojazdów autonomicznych w transporcie publicznym

Z dostępnych danych Eurostatu wynika, że w Polsce zarejestrowanych jest aż 21 458 101 samochodów³⁵. Wpływ na to ma przede wszystkim mocno rozbudowany rynek samochodów używanych. Jak wskazuje Instytut Samar³⁶, jedynie w grudniu 2022 r. do Polski sprowadzono aż 54 923 pojazdy, których średni wiek wyniósł 13 lat. Najważniejszym aspektem wpływającym na takie wyniki statystyki jest cena pojazdów używanych. Zakup pojazdu nowego jest często nie do udźwignięcia dla osoby zarabiającej poniżej średniej krajowej³⁷. W przypadku samochodów autonomicznych, wyposażonych w dużą ilość nowoczesnych, a zarazem drogiej systemów, cena takich pojazdów może być wyraźnie wyższa niż znanych nam obecnie z eksploatacji samochodów osobowych. Dlatego też dostęp do tego typu pojazdów będzie z początku mocno ograniczony cenami, które zostaną ukształtowane przez rynek. Najbardziej możliwe jest więc, że głównym nabywcą nowoczesnej komunikacji będą samorządy³⁸ chcące wykorzystać pojazdy autonomiczne w ramach transportu publicznego.

Przykładem wykorzystania pojazdów autonomicznych w transporcie publicznym jest obecnie funkcjonujące metro w Rennes³⁹, które wykorzystuje sztuczną inteligencję do obsługi taboru. Podobne rozwiązanie zostało wprowadzone również

³⁴ § 85 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 2310.

³⁵ Eurostat, Passenger cars, by type of motor energy (dane na rok 2022).

³⁶ Instytut-Samar, <https://tiny.pl/dxjsn> [dostęp: 25.10.2023].

³⁷ Eurostat, Persons who cannot afford a personal car – EU-SILC survey (dane na rok 2022).

³⁸ W rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

³⁹ Métro ligne b – Rennes Métropole – Un métro dans l'agglo, <https://metropole.rennes.fr/metro-une-ligne-b-qui-change-la-vie-et-la-ville> [dostęp: 21.10.2023].

w Lozannie, gdzie doszło do całkowitej automatyzacji metra, którego wagony poruszają się bezzałogowo. Kwestia pojazdu szynowego jest o tyle istotna, że to właśnie tramwaj⁴⁰ może stać się pierwszym z typów bezosobowego transportu publicznego. Poruszanie się po torach ogranicza zakres ruchu tramwaju poza wyraźnie określony szlak wyznaczony przez trasę torowiska, co zmniejsza ryzyko potencjalnego błędu algorytmu. Koszty budowy podziemnych linii metra są inwestycjami niezwykle kosztownymi, dlatego też realizacja torowiska na powierzchni jest rozwiązaniem prostszym i tańszym. W Polsce linie tramwajowe funkcjonują jedynie w szesnastu miastach (dane na 30 lipca 2023 r.)⁴¹. Zestawiając tę liczbę ze 107 miastami w Polsce, których liczba mieszkańców wynosi powyżej 35 tys., okazuje się, że autonomiczne tramwaje będą stanowić jedynie pośrednie rozwiązanie, które będzie mogło być wdrożone tylko w większych miastach posiadających sieć trakcyjną odpowiednią dla funkcjonowania tramwajów. Rozwiązaniem pośrednim między tradycyjnym autobusem miejskim a tramwajem jest trolejbus⁴², aktualnie wykorzystywany jedynie w trzech miastach w Polsce. Przyłączony za pomocą pałkowego pantografu⁴³ do sieci trakcyjnej ulokowanej ponad ulicą jest nie tylko ekologiczny, ale i łatwy do ograniczenia w zakresie poruszania się po wyznaczonej trasie, zależnej od umiejscowienia infrastruktury trakcyjnej. Dzięki sztucznej inteligencji pojazd taki mógłby być kontrolowany w zakresie prędkości poruszania się i zatrzymywania na przystankach wyznaczonych przez system GPS. Ponadto istniałaby możliwość uzyskania awaryjnej kontroli nad pojazdem poprzez jego połączenie do sieci trakcyjnej w razie problemów, których nigdy nie można wykluczyć przy jakimkolwiek urządzeniu elektronicznym. W opinii autora jest to dobry pomysł na sprawdzenie pojazdów autonomicznych w ruchu samochodowym w formie komunikacji miejskiej przed ich ostatecznym wprowadzeniem w formie autobusów – testy takie są już skutecznie prowadzone w innych krajach europejskich⁴⁴. Są to rozwiązania, które na bazie otrzymanych doświadczeń mogą być następnie wprowadzone w mniejszych miastach, wykorzystując tradycyjną i najbardziej rozpowszechnioną komunikację miejską z zastosowaniem autobusów. Należy zauważyć, że mowa tu

⁴⁰ § 2 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 marca 2011 r. w sprawie warunków technicznych tramwajów i trolejbusów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, Dz.U. z 2011 r. Nr 65, poz. 344.

⁴¹ J. Madrjas, *Sieci tramwajowe w Polsce*, „Rynek Kolejowy” 2015, nr 8-9, s. 20-23.

⁴² § 2 pkt 13 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 marca 2011 r. w sprawie warunków technicznych tramwajów i trolejbusów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, Dz.U. z 2011 r. Nr 65, poz. 344.

⁴³ Trolejbus, *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/trolejbus;2578746.html> [dostęp: 22.10.2023].

⁴⁴ B. Mach, M. Skrzypek, *Możliwości oraz perspektywy wdrożenia autonomicznej komunikacji miejskiej w Polsce*, „Journal of Translogistics” 2019, vol. 5, nr 1, s. 2-4.

jednak o dalekiej perspektywie czasowej, wymagającej dostosowania infrastruktury miejskiej do pojazdów autonomicznych oraz poszerzenia dostępu samorządów do systemów teleinformacyjnych producentów samochodów wykorzystujących sztuczną inteligencję.

Podsumowanie

Dyskusja na temat pojazdów autonomicznych czwartej generacji aktualnie wydaje się rzeczą odległą, jednak wraz z rozwojem sztucznej inteligencji i wprowadzaniem nowych rozwiązań technologicznych aktualizuje się potrzeba podjęcia przez ustawodawcę stosownych kroków faktycznych i prawnych. W celu dostosowania infrastruktury drogowej oraz związanej z nią przepisów ruchu drogowego, należy dokonać wyraźnej rewizji ustaw obowiązujących na chwilę obecną w naszym państwie. Wiele rozwiązań, o których jednak mowa, powinno być wprowadzonych na szczeblu wspólnotowym, dokonując harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich Unii Europejskiej. Wpłynie to pozytywnie na tempo przygotowania krajowej i międzynarodowej infrastruktury na potrzeby wciąż przyspieszającego rozwoju pojazdów wykorzystujących algorytmy sztucznej inteligencji.

Choć aktualnie samochody autonomiczne czwartej generacji są nam jeszcze odległe, to coraz częściej powinniśmy zacząć stawiać sobie pytanie, jak szybko pojawią się na naszych drogach i w jaki sposób zrewolucjonizują one nasze rozumienie wykorzystania pojazdów. Tworzące się perspektywy niosą za sobą jednak wiele wyzwań, które prawodawca zmuszony jest przewidzieć. Dostosowanie ustawodawstwa krajowego i międzynarodowego jest kluczowym zadaniem organów państwa, które muszą być gotowe na zmiany zachodzące w świecie rzeczywistym. Algorytm sztucznej inteligencji, już aktualnie powszechnie stosowany w wielu dziedzinach życia codziennego, stanie się nieodłączną częścią naszego funkcjonowania. Dlatego też nie można zachowywać biernej postawy wobec procesu jego rozwijania i wykorzystania, szczególnie w zakresie branży tak ważnej jak motoryzacja. Przedstawione w tej pracy rozwiązania z zakresu nowoczesnego systemu przetwarzania danych osobowych czy transgranicznej koncepcji ujednolicenia oznakowania drogowego są kwestią, która znajdzie swoje zastosowanie w szerszym spektrum niż jedynie w zakresie motoryzacji. Powszechny dostęp do samochodów stawia poruszoną w tej pracy problematykę niezwykle wysoko i musi stanowić impuls dla prawodawcy do sprawnego, ale i rozważnego działania w zakresie wprowadzenia niezbędnych regulacji.

Dokonując zestawienia analiz statystycznych dotyczących wypadków drogowych, należy stwierdzić zasadność wprowadzenia nowych rozwiązań technologicznych

w zakresie pojazdów autonomicznych czwartej generacji. Przy ich wprowadzeniu na rynek nie można jednak zapomnieć o konieczności wcześniejszego dostosowania systemu prawnego w zakresie kwestii dotyczących odpowiedzialności cywilnej, karnej, jak i w zakresie kwestii administracyjnoprawnych. Przedstawione w tej pracy postulaty dotyczące wprowadzenia aktów generalnych, często przewidywanych jako regulacje rangi nadustawowej, stanowią przykład działań koniecznych do wprowadzenia na nasze drogi pojazdów z szeroką autonomią. Za rozwojem technologicznym zawsze bowiem powinien podążać rozwój prawa, które tworzone jest nie tylko przez ludzi, ale i przede wszystkim dla ludzi.

Literatura

- Eichner M.L., Breckon T.P., *Integrated Speed Limit Detection and Recognition from Real-Time Video*, 2008 IEEE Intelligent Vehicles Symposium..., doi: 10.1109/IVS.2008.4621285. ISBN 978-1-4244-2568-6. S2CID 12477544.
- Jain A.K., Ross A., Prabhakar S., *An introduction to biometric recognition*, „IEEE Transactions on Circuits and Systems for Video Technology” 2004, vol. 14, no. 1.
- Mach B., Skrzypek M., *Możliwości oraz perspektywy wdrożenia autonomicznej komunikacji miejskiej w Polsce*, „Journal of Translogistics” 2019, vol. 5, nr 1.
- Madrjas J., *Sieci tramwajowe w Polsce*, „Rynek Kolejowy” 2015, nr 8-9/2015.
- Mainenti D., *User Perceptions of Apple's Face ID*, Long Island University, Information science | Human computer interaction 2017, DIS805, s. 2, 5-6.
- Maïouak M., Taleb T., *Dynamic Maps for Automated Driving and UAVs Geofencing*, „Emerging Information and Communication Technology”, 10.1109/MWC.2019.1800544.
- Poppathi N., Haribabu A., *Automatic Rain-Sensing Wiper System for 4-Wheeler Vehicles*, „Journal of Advancement in Engineering and Technology” 2015, nr 3, s. 3-4.
- Stasiak-Cieślak B., Szczepański T., Ślęzak M., Skarbek-Żabkin A., Maławko P., *Pojazdy autonomiczne jako ułatwienie mobilności kierowców z niepełnosprawnością*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2018, nr 2(27).
- Tatuś A., *Automatyczny, zmierzchowy włącznik świateł mijania*, „Elektronika Praktyczna”, <https://ep.com.pl/files/11046.pdf>.
- Wypadki drogowe w Polsce 2022, oprac. E. Symon, P. Rzepka, Wydział Opiniotwórczo-Analityczny Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji.

Akty prawne

- Dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie) Dz.U. L 403 z 30.12.2006, s. 18-60.
- Kategorie pojazdów określone w dyrektywie 2002/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 marca 2002 r. w sprawie homologacji typu dwu- lub trzykołowych pojazdów mechanicznych i uchylającej dyrektywę Rady 92/61/EWD, Dz.Urz. WE L 124 z 09.05.2002, str. 1, z późn. zm., Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 29, s. 399, z późn. zm.
- Konwencja wiedeńska o znakach i sygnałach drogowych z 8 listopada 1968 r., Dz.U. z 1988 r. Nr 5, poz. 42.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 2310.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 marca 2011 r. w sprawie warunków technicznych tramwajów i trolejbusów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, Dz.U. z 2011 r. Nr 65, poz. 34.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 168/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów dwu- lub trzykołowych oraz czterokołowców, Dz.Urz. UE L 60 z 02.03.2013, s. 52, z późn. zm.
- 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 z 4.05.2016, s. 1-88.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2144 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wymogów dotyczących homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, w odniesieniu do ich ogólnego bezpieczeństwa oraz ochrony osób znajdujących się w pojeździe i niechronionych uczestników ruchu drogowego, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/858 – L 325/1, 32019R2144 (Dz. Urz. UE L 325 z 16.12.2019, s. 1 (CELEX: 32019R2144))
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 326/47 z 26.10.2012.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 – Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 1997 r. Nr 98, poz. 602.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 o kierujących pojazdami, Dz.U. 2011 r. Nr 30, poz. 151.
- Wyrok NSA z dnia 21 marca 2017 r., sygn. akt. I OSK 1686/15.

Źródła internetowe

- Ankieta przeprowadzona przez zespół analityczny iSPRZET dla motofakty.pl <https://motofakty.pl/jakosc-drog-w-polsce-jak-wypadamy-na-tle-innych-panstw/ar/c4-16527797>.
- CEPiK, *Prawa jazdy wydane w 2023 roku – statystyki*, <https://www.gov.pl/web/cepiK/prawa-jazdy-wydane-w-2023-roku>.
- <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0283:FIN:PL:PDF>.
- Iihoshi A., *Driver Assistance System*. Presentation to WP-29 ITS Pound Table 18/02/2004 Geneva, s. 6-9, https://digitallibrary.un.org/record/608304/files/%5BE_%5DECE_TRANS_WP.29_1060-EN.pdf.
- Instytut Samar, https://www.samar.pl/_/1001/1001.rep/20/10--Rynek-samochod%C3%B3w-u%C5%BCywanych---Samochody-osobowe-po-raz-pierwszy-rejestrowane-i-przerejestrowywane-wkraju.html?locale=pl_PL.
- Komisja Europejska (2018), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Droga do zautomatyzowanej mobilności: strategia UE na rzecz mobilności w przyszłości”, Bruksela 17.05.2018, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0283:FIN:PL:PDF>.
- Métro ligne b – Rennes Métropole – Un métro dans l’agglo, <https://metropole.rennes.fr/metro-une-ligne-b-qui-change-la-vie-et-la-ville>.
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Słownik pojęć Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), s. 3, https://www.gov.pl/documents/905843/1047987/Słownik_pojec_SRT.pdf/16d4d96b-97dd-5079-ea6d-3b32fc0fa72c.
- NHTSA, *Automated Vehicles for Safety*, <https://www.nhtsa.gov/technology-innovation/automated-vehicles-safety%7BA>.
- Passenger cars, by type of motor energy – Eurostat (dane na rok 2022), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/road_eqs_carpda/default/table?lang=en.
- Persons who cannot afford a personal car – EU-SILC survey – Eurostat (dane na rok 2022).
- Tesla Model 3 Owner’s Manual s.90-92, https://www.tesla.com/ownersmanual/model3/en_us/.
- Trolejbus, *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/trolejbus;2578746.html>.

Andrzej Pieczyński

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0002-1389-6059

a.pieczynski@issi.uz.zgora.pl

Zasady funkcjonowania sztucznej inteligencji (AI) z perspektywy technicznej

Słowa kluczowe: struktura systemu ekspertowego, baza wiedzy, systemy wnioskowania, logika rozmyta, sztuczne sieci neuronowe, zastosowanie sztucznej inteligencji w obszarach prawa

Streszczenie. Wprowadzenie do przedstawianej w artykule tematyki zawiera definicję sztucznej inteligencji w ujęciu teoretycznym oraz dziedziny nauki, które obejmują tę tematykę. W dalszej części artykułu omówiono strukturę systemu ekspertowego (SE) jako formę realizacji funkcji sztucznej inteligencji w rozwiązywaniu różnych problemów decyzyjnych. Szczególną uwagę zwrócono na zastosowanie sztucznej inteligencji w prawie administracyjnym¹. W ramach przedstawiania funkcji i zasad funkcjonowania systemu ekspertowego omówiono poszczególne elementy systemu, poczynając od najważniejszej części, jaką jest baza wiedzy, jej formy reprezentacji i źródła definiowania jej treści. Ponadto wskazano na rolę w systemie bazy danych, jej rodzaje i metody definiowania jej wartości. W systemie ekspertowym bardzo ważną rolę, poza bazą wiedzy, odgrywa proces wnioskowania. W artykule przedstawiono formy realizacji procesu wnioskowania, ich właściwości i rekomendowane zastosowania. Ponadto przeanalizowano wpływ zastosowanej w procesie wnioskowania logiki. Przedstawiono również możliwości reprezentowania sztucznej inteligencji na podstawie niesymbolicznej reprezentacji wiedzy, jaką są sieci neuronowe. W podsumowaniu wskazano kierunek prac nad sztuczną inteligencją, jakie są prowadzone w wielu ośrodkach. Stwierdzono, że wykorzystując informacje na temat umysłu człowieka, naukowcy próbują stworzyć sztuczny umysł.

The principles of artificial intelligence (AI) from a technical perspective

Keywords: structure of an expert system, knowledge base, inference systems, fuzzy logic, artificial neural networks, application of artificial intelligence in legal areas

Summary. The introduction to the topic presented in this article includes theoretical definitions of artificial intelligence and the fields of science that encompass this topic. The following section discusses the structure of an expert system (ES) as a form of implementing artificial intelligence functions in solving various decision-making problems. Particular attention is paid to the application of AI in administrative law.¹ The presentation of the functions and principles of operation of an expert system includes a discussion of individual system elements, starting with the most important part: the knowledge base, its forms of representation, and the sources for defining its content. Furthermore, the role of the database in the system, its types, and methods for defining its values are discussed. In an expert system, apart from the knowledge base, the reasoning process plays a very important role.

¹ L. Lai, M. Świerczyński, *Prawo sztucznej inteligencji*, Warszawa 2021.

The article presents the forms of implementing the reasoning process, their properties, and recommended applications. Furthermore, the impact of the logic used in the reasoning process is analyzed. The article also presents the possibilities of representing artificial intelligence based on non-symbolic knowledge representations, such as neural networks. The summary outlines the direction of research on artificial intelligence being conducted in many centers. It states that scientists are attempting to create an artificial mind by using information about the human mind.

Wprowadzenie

Sam Altman, prezes zarządu i współwłaściciel amerykańskiego przedsiębiorstwa OpenAI zajmującego się badaniami sztucznej inteligencji (ang. *Artificial Intelligence*, AI) i wdrażaniem jej w różnych dziedzinach działalności człowieka, twórca aplikacji ChatGPT², powiedział na jednym ze spotkań ze studentami: „**Sztuczna inteligencja** może być jedną z najpotężniejszych technologii rozwiniętych przez ludzkość. I jako taka musi być przez nas dobrze zrozumiana i poddana analizie w kontekście światowego systemu ochrony”.

Sztuczna inteligencja – nazwa zaproponowana przez Johna McCarthy’ego w 1956 r.³ – uznawana jest jako kierunek badań informatycznych, psychologicznych, matematycznych, biologicznych i filozoficznych. Do ich zadań należy „konstruowanie **maszyn, o których działaniu** dałoby się powiedzieć, że są **podobne do ludzkich przejawów inteligencji**”, a główną cechą takich działań jest umiejętność rozwiązywania nowych, nieznanych problemów na podstawie analizy dotychczasowych doświadczeń. Z perspektywy technicznej realizacja zadań zaliczanych do działań wykorzystujących wybrane elementy sztucznej inteligencji nazywana jest **systemem ekspertowym**, który jest **programem komputerowym przetwarzającym wiedzę**. Systemy ekspertowe, zdolne do dialogu z człowiekiem, rozwijane są od lat. Początkowo do tego celu stosowano komunikację pisaną realizowaną w formie udzielania odpowiedzi przez człowieka na pytania zadawane przez komputer. Powstały już programy określane mianem **czatbot**, tzw. wirtualni doradcy, z którymi można porozmawiać jak z żywym człowiekiem na czacie. Wirtualny asystent potocznie bywa zwany **sztuczną inteligencją**.

Chatbot, zwany inaczej **chatterbot**, to **wirtualny asystent** lub **wirtualny doradca**, zadaniem którego jest rozmowa z internautą przebywającym na stronie internetowej. W rzeczywistości **jest to program komputerowy** działający on-line, pewien system, **zbiór algorytmów** odpowiadających za prowadzenie konwersacji i wszystkie działania z nią związane⁴.

² <https://www.uw.edu.pl/spotkanie-z-samem-altmanem-na-uw/> – Spotkanie z Samem Altmanem na UW [dostęp: 25.06.2023].

³ https://pl.wikipedia.org/wiki/Sztuczna_inteligencja [dostęp: 24.06.2023].

⁴ <https://chatbot.pl/> [dostęp: 24.06.2023].

Wirtualny asystent dzięki swojemu oprogramowaniu rozpoznaje zadane pytanie i stara się dopasować odpowiedź. W przypadku gdy pytanie zadane przez użytkownika jest niezrozumiałe (lub po prostu nie ma na nie odpowiedzi w bazie danych), chatbot stara się dopasować jedną z wypowiedzi ‘awaryjnych’ bądź próbuje nauczyć się od rozmówcy, aby następnym razem przy takowym pytaniu skorzystać z tej wiedzy i danych. Posiada on pewną wiedzę z danego zakresu, korzysta z własnych baz danych, ma także możliwość czerpania informacji z zewnętrznych źródeł (inne bazy danych, wyszukiwarki, informacyjne strony www).

Ostatnio bardzo dużo jest przykładów zastosowań wirtualnego asystenta w zakresie tworzenia dokumentów czy udzielania merytorycznego wsparcia. Należy jednak pamiętać, że jest to program komputerowy wyposażony w pewien zasób elementów sztucznej inteligencji i udzielający głównie odpowiedzi, opierając się na metodach przeszukiwania zasobów dostępnych w bazach danych. Przykładowo, aby pokazać jednak ograniczone możliwości konwersji z tym asystentem, autor artykułu zadał mu dwa niestandardowe pytania. Poniżej znajdują się odpowiedzi, które wskazują, że wirtualny asystent odpowiada logicznie na jedno z pytań (niestety, popełnił błąd ortograficzny, który zapewne istnieje w bazie danych, z których korzystał), natomiast przy drugim można zauważyć, że asystent wykorzystał odpowiedź awaryjną wskazującą, że system uczy się z przykładów⁵.

Pytanie: **Czy masz świadomość?**

Odpowiedź: **Żaden bot nie posiada świadomości i prędko się to niezmieni, gdyż to jedna z najbardziej tajemniczych cech ludzi, trudna do symulacji, ale prace trwają.**

Pytanie: **Jakie masz samopoczucie?**

Odpowiedź: **Zapamiętam to pytanie i pewnie wkrótce będę w stanie udzielić na nie odpowiedzi.**

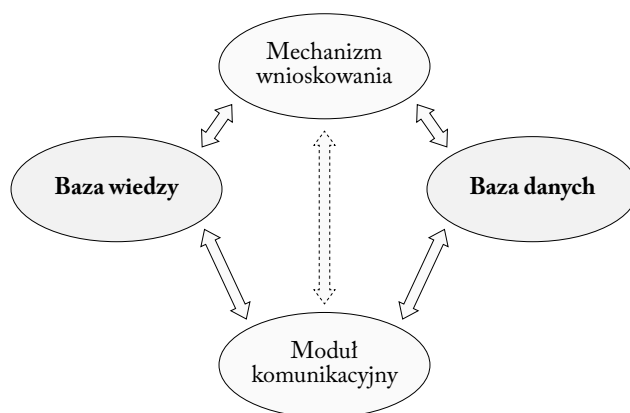
1. Struktura Systemu Ekspertowego

Zgodnie z techniczną definicją środowiska, które realizuje zadania przypisane *sztucznej inteligencji* i nazywane systemem ekspertowym, jest to program komputerowy zaimplementowany w określonym środowisku sprzętowym (komputerze), który przetwarza wiedzę. Zatem podstawowym elementem w strukturze systemu ekspertowego jest baza wiedzy (rys. 1).

Analiza funkcjonalna bazy wiedzy wymaga odniesienia do aktualnego stanu otaczającej rzeczywistości, w której funkcjonuje dany system i która jest opisywana ze zdefiniowanymi parametrami⁶. Zbiór wartości tych parametrów stanowi bazę danych, która jest drugim elementem w strukturze systemu. Bez dostępu do bazy

⁵ <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200827STO85804/sztuczna-inteligencja-co-to-jest-i-jakie-ma-zastosowania> [dostęp: 23.06.2023].

⁶ F. Kurp, *Sztuczna inteligencja od podstaw*, Gliwice 2023.



Rysunek 1. Struktura funkcjonalna systemu ekspertowego

danych nie można określić wartości logicznej określonych elementów bazy wiedzy. Trzecim blokiem w strukturze SE jest mechanizm wnioskowania, za pomocą którego dokonywany jest proces przetwarzania bazy wiedzy (wnioskowania na podstawie zawartości bazy wiedzy). Tak zbudowana struktura systemu zdolna jest do przetwarzania określonej bazy wiedzy i wyciągania wniosków generowanych w procesie wnioskowania.

Aby system ekspertowy utrzymywał kontakt z otoczeniem, w którym funkcjonuje, wyposażono go w moduł komunikacyjny, zapewniający kontakt bezpośredni w formie łącz przewodowych, bezprzewodowych, a także umożliwiający prowadzenie dialogu z użytkownikiem tego systemu. Jak pokazano na rys. 1, omawiane bloki łączą się w komunikacji wewnętrznej dwukierunkowej. Blok zapewniający realizację procesu wnioskowania pobiera wybrane elementy bazy wiedzy i niezbędne dane z bazy danych. Drugi kierunek komunikacji, w przypadku bazy wiedzy, dotyczy procesu generowania nowych elementów bazy wiedzy najczęściej osiąganym na etapie uczenia maszynowego⁷. W przypadku drugiego kierunku przepływu między mechanizmem wnioskowania a bazą danych mamy do czynienia z uzupełnianiem bazy danych o nowe fakty uzyskane podczas procesu wnioskowania. Bazę wiedzy można również uzupełniać podczas dialogu z użytkownikiem w trakcie realizacji zadania uczenia na podstawie nowego zdarzenia.

Ten sam moduł komunikacyjny można wykorzystać do uzupełniania bazy danych uzyskanych podczas monitorowania otoczenia, w którym funkcjonuje SE. Istnieje również możliwość komunikacji bezpośredniej między blokiem re-

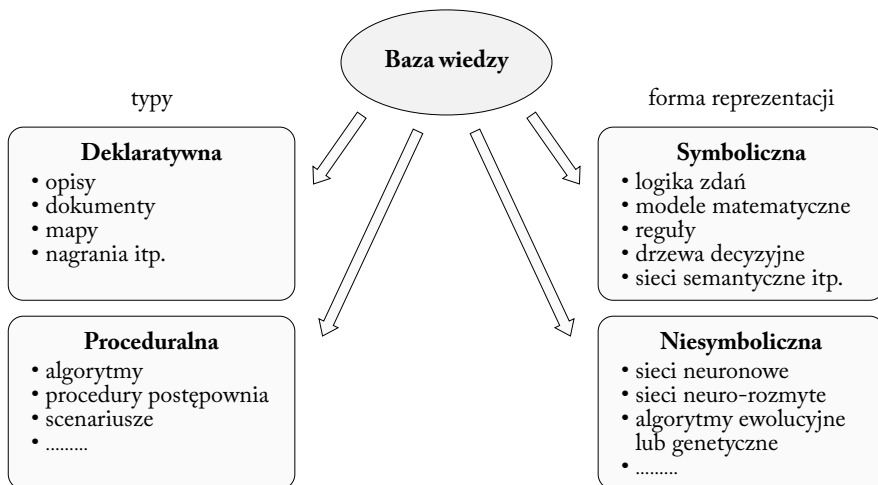
⁷ Z. Bubnicki *et al.*, *Techniki informacyjne w badaniach systemowych*, Warszawa 2007; M.J. Kasperski, *Sztuczna inteligencja – droga do myślących maszyn*, Gliwice 2003.

alizującym proces wnioskowania a otoczeniem SE. To łączy wykorzystywane jest w sytuacji, gdy przetwarzaniu wiedzy w bazie danych brakuje danych do oceny wartości logicznej elementu bazy wiedzy. Wtedy w komunikacji bezpośredniej z użytkownikiem dostarcza się niezbędnych w tym procesie danych.

1.1. Baza wiedzy

W systemach ekspertowych wyróżnia się dwa typy wiedzy: *deklaratywną* i *proceduralną* (rys. 2). Wiedza deklaratywna zawiera informacje o parametrach otoczenia, w którym funkcjonuje obiekt naszego zainteresowania. Wiedza deklaratywna zawiera różne opisy właściwości obiektu, cechy i parametry jego elementów lub struktury. Zawiera również różne dokumenty opisujące aktualny stan obiektu, np. stan prawny sprawy, która jest w toku postępowania. Może zawierać opisy przygotowane w różnej formie, np. mapy kartograficzne, nagrania itp.

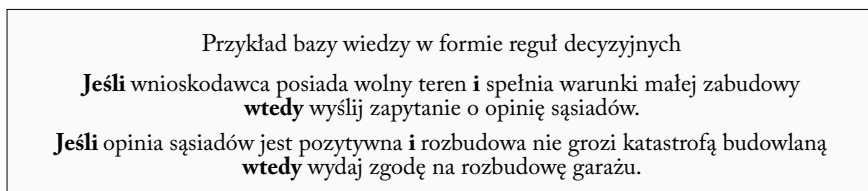
Wiedzę deklaratywną często opisujemy w postaci struktury rekordów zawierających nazwę elementu omawianego obiektu jego parametrów, a często również charakterystycznych wartości.



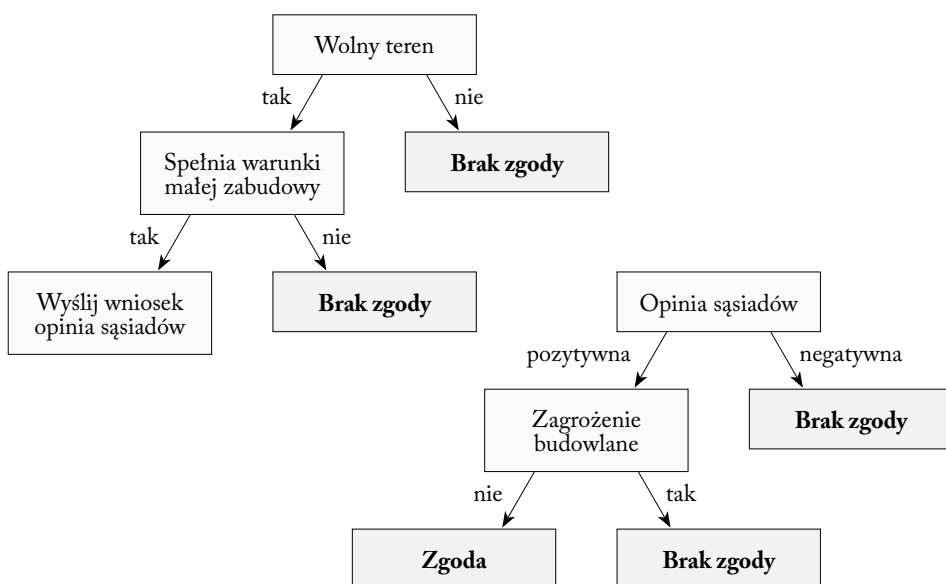
Rysunek 2. Typy i formy reprezentacji bazy wiedzy

Wiedza proceduralna zawiera informacje o zasadach, algorytmach, formach postępowania w stosunku do analizowanego obiektu, np. procedura wydawania pozwolenia na budowę. Wiedzę proceduralną opisujemy, stosując różne formy zapisu, które pozwalają na realizację procesu wnioskowania. Podstawowy podział form reprezentacji wiedzy proceduralnej pozwala pogrupować reprezentację wiedzy na symboliczną i niesymboliczną. Pierwsza grupa cechuje się tym, że aparat

reprezentacji wiedzy wykorzystuje charakterystyczne wielkości opisujące obiekt, np. w procedurze wydawania pozwolenia na budowę korzysta się z opisu kolejnych kroków, jakie należy wykonać w uzasadnieniu wydania zgody lub jej braku.



Rysunek 3. Regułowa reprezentacja bazy wiedzy



Rysunek 4. Baza wiedzy w reprezentacji jako drzewo decyzyjne

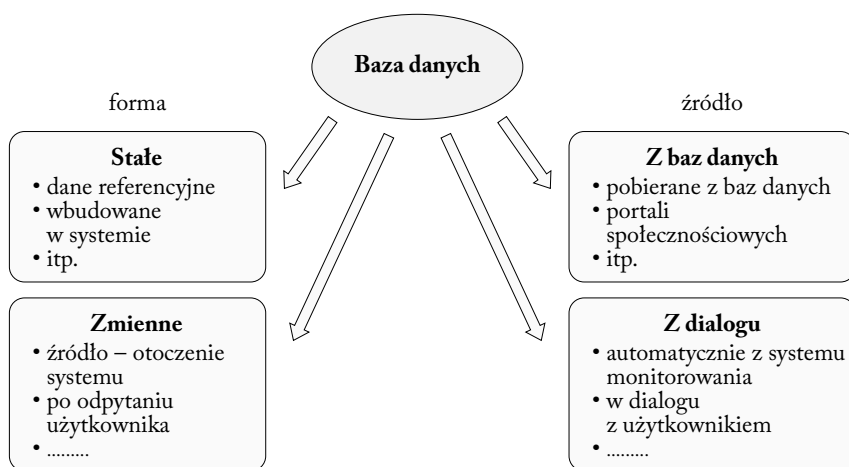
Do znanych form reprezentacji symbolicznej można zaliczyć: rachunek zdań logicznych, modele matematyczne, reguły decyzyjne (rys. 3 – decyzja w sprawie wyrażenia zgody na rozbudowę garażu), drzewa decyzyjne (rys. 4), ramy, sieci semantyczne. W przypadku reprezentacji niesymbolicznej buduje się model, który w procesie uczenia nabywa wiedzy pozwalającej udzielać odpowiedzi zbliżonej do tej, jaką można otrzymać z oryginalnego obiektu⁸. W tym przypadku otrzymany

⁸ A. Pieczyński, *Reprezentacja wiedzy w diagnostycznych systemach ekspertowych*, Zielona Góra 2003.

model naśladuje oryginał, jednakże ma inną niż on strukturę. Przykładem tej formy reprezentacji wiedzy mogą być sieci neuronowe, sieci neuro-rozmyte, algorytmy ewolucyjne itp.⁹ W przypadku tej formy reprezentacji wiedzy struktura sieci może być definiowana przez eksperta, a parametry wewnętrznych powiązań definiuje się w procesie uczenia maszynowego. Sieci neuro-rozmyte powstają z połączenia struktury klasycznej sieci neuronowej z przetwarzania informacji na podstawie logiki rozmytej¹⁰.

1.2. Baza danych

Baza danych stanowi ważny element systemu ekspertowego, ponieważ pozwala określić aktualny stan analizowanego obiektu. Dane zawarte w bazie można podzielić na dwie formy: *stałe* i *zmienne* (rys. 5).



Rysunek 5. Baza danych w systemie ekspertowym

Dane nazywane stałymi stosowane są jako zestaw parametrów referencyjnych w procesie podejmowania decyzji. Często są to parametry wprowadzane do systemu ekspertowego na etapie projektowania systemu lub jego implementacji.

Podczas funkcjonowania systemu ta grupa danych nie może być modyfikowana. W sytuacji konieczności dokonania zmian danych stałych dokonuje się aktualizacji całego systemu lub jego części zawierającej zestaw danych stałych. Przykładem tego typu danych w przypadku postępowania administracyjnego mogą być opisy ustaw lub innych aktów prawnych wykorzystywanych w procesie decyzyjnym. Dane

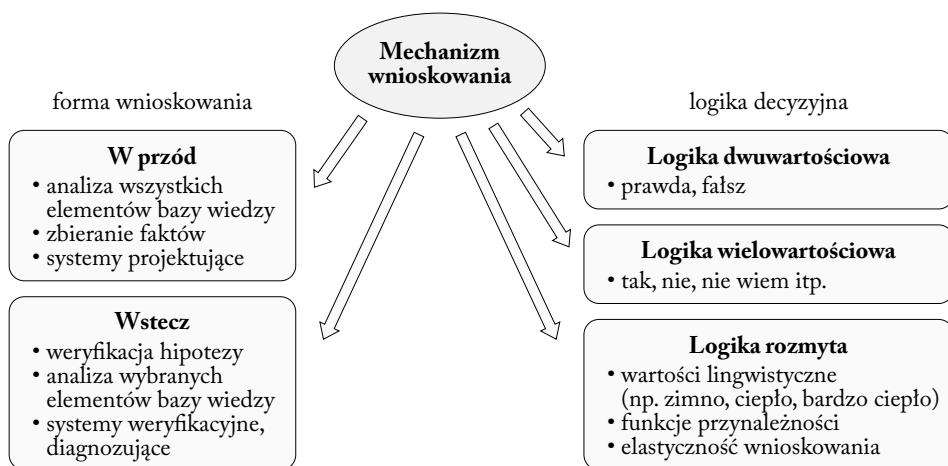
⁹ *Ibidem*; L. Rutkowski, *Metody i techniki sztucznej inteligencji*, Warszawa 2011.

¹⁰ J. Łęcki, *Systemy neuronowo-rozmyte*, Warszawa, 2008; A. Pieczyński, *op. cit.*

opisane jako zmienne definiują wartości atrybutów decyzyjnych zdobytych podczas dialogu z użytkownikiem lub systemem zbierania danych, jak również dane wygenerowane jako nowe fakty podczas procesu wnioskowania. Dane uzyskane przez system z otoczenia obiektu mogą pochodzić z dwóch grup źródeł. Do pierwszej należą wszelkiego rodzaju bazy danych, np. repozytoria aktów prawnych, a drugie uzyskuje się podczas dialogu systemu z użytkownikiem, np. pytania zadawane przez system i kierowane do użytkownika w celu uzupełnienia danych, których nie ma w systemie¹¹.

1.3. Mechanizm wnioskowania

Proces wnioskowania w systemie ekspertowym polega na analizie wartości logicznych elementów bazy wiedzy. Wyróżniamy dwie podstawowe formy wnioskowania: *w przód* i *wstecz* (rys. 6).



Rysunek 6. Mechanizmy wnioskowania – formy i zastosowana logika

Wnioskowanie w przód stosuje się najczęściej w systemach projektujących lub analizujących kompleksowo problem. Polega ono na przeprowadzaniu procesu wnioskowania dla każdego elementu bazy wiedzy i gromadzeniu nowych faktów wynikających z przeprowadzonej analizy. Wnioskowanie w przód jest procesem złożonym obliczeniowo, ale zapewnia dokładną analizę problemu i w zależności od formy reprezentacji bazy wiedzy niekiedy generuje więcej odpowiedzi niż te, które spełniają przyjęte kryteria decyzyjne.

¹¹ D.T. Larose, *Metody i modele eksploracji danych*, Warszawa 2012; J. Surma, *Business Intelligence. Systemy wspomaganie decyzji biznesowych*, Warszawa 2012.

Wnioskowanie wstecz realizuje proces decyzyjny poprzez weryfikację spełnienia kryterium decyzyjnego dla postawionego *a posteriori* celu, np. celem danego procesu decyzyjnego może być podjęcie decyzji po zadaniu pytania: „czy petent jednostki samorządowej ma uzyskać zgodę na rozbudowę garażu”. W bazie wiedzy mamy wpisane procedury określające warunki, jakie powinien spełnić dany petent w celu uzyskania zgody. Celem tego procesu jest zgoda na rozbudowę. Przy wnioskowaniu wstecz w procesie decyzyjnym system analizuje tylko te elementy bazy wiedzy, które prowadzą do weryfikacji określonych warunków. Jeśli na etapie wnioskowania pojawi się warunek, który nie został spełniony, system przerywa wnioskowanie i generuje decyzję – brak zgody. Wnioskowanie wstecz realizuje zadanie weryfikacji postawionej hipotezy, często jest stosowane w systemach diagnostycznych¹².

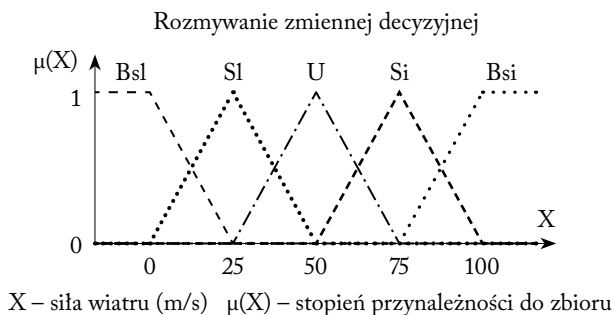
Podczas realizacji procesu wnioskowania można stosować różne rodzaje logiki. Najbardziej znana i bardzo często wykorzystywana jest logika dwuwartościowa, w której stosuje się dwuelementowy zbiór wartości: *falsz*, *prawda* (niekiedy dla uproszczenia kodowany odpowiednio jako *0*, *1*). Zastosowanie tego typu logiki prowadzi do prostych systemów decyzyjnych, w których analizowany element bazy wiedzy jest prawdziwy, pozwalając zaakceptować konkluzję zawartą w tym elemencie, lub fałszywy – umożliwiając tym samym odrzucenie tej konkluzji, np. w bazie wiedzy reprezentowanej w formie reguł może znaleźć się zapis „Jeśli pada deszcz i jest słaby wiatr, to weź parasol”. W procesie wnioskowania analizie podlegają dwa warunki: *pada deszcz* i *jest słaby wiatr*. W bazie danych sprawdzamy wartości tych dwóch atrybutów decyzyjnych, uzyskując dla każdego z nich wynik w postaci: *prawda* lub *falsz*. Ponadto należy zwrócić uwagę, że przedstawiona reguła zawiera koniunkcję dwóch zdań logicznych, dlatego aby uzyskać wartość konkluzji, należy wykonać operację iloczynu logicznego dwóch wartości logicznych. W przypadku logiki dwuwartościowej zastosowanie w procesie wnioskowania operatorów alternatywy, koniunkcji lub negacji nie stanowi problemu.

Jednakże logika ta ma duże ograniczenia, pozwalając dzielić zbiór odpowiedzi systemu na dwa zbiory: spełniające określone warunki lub nie. W niektórych zastosowaniach nie stanowi to problemu. Należy się zastanowić, czy w przypadku budowy systemu ekspertowego, który będzie stosowany w obszarze prawa administracyjnego, zastosowanie tej logiki będzie odpowiednie? Nieco większą elastyczność można uzyskać, stosując logikę wielowartościową. W literaturze można znaleźć opisy własności wielu propozycji takich logik, do znanych można zaliczyć logikę trójwartościową zawierającą trójelementowy zbiór wartości, np. *za*, *przeciw*, *wstrzymuję się* (często kodowany jako *-1*, *0*, *1*). Jak wiemy, ten rodzaj logiki jest często stosowany podczas głosowań. Jednak nadal odpowiedź naszego systemu

¹² M. Flasiński, *Wstęp do sztucznej inteligencji*, Warszawa 2018.

musi znaleźć się w jednym z trzech dostępnych zbiorów. Pozostaje jeszcze problem podejmowania decyzji w sytuacji, gdy nie możemy precyzyjnie określić wartości atrybutu decyzyjnego. Nawiązując do wcześniej przedstawianej reguły, podczas analizy wartości logicznej konkluzji musimy określić wartość logiczną przesłanki *jest słaby wiatr*. Załóżmy, że siła wiatru wynosi 24 m/s. Pojawia się pytanie: czy jest to słaby wiatr? Stosując logikę dwuwartościową, można odpowiedzieć *tak* (przyjmując wcześniej wartość progową *mniej niż 25 m/s*). W przypadku uzyskania danych o wartości 26 m/s uzyskalibyśmy odpowiedź *nie*, mimo że bazujemy na dwóch niewiele różniących się sytuacjach. Stosując dla tego przykładu logikę trójwartościową, dla wartości atrybutu bliskich wartości referencyjnej można zastosować odpowiedź *nie wiem*, ale to nie rozwiązuje problemu podjęcia decyzji *wziąć parasol*.

Naprzeciw takiej sytuacji wychodzi propozycja zastosowania logiki rozmytej¹³. Cechą charakterystyczną logiki rozmytej jest nieprecyzyjne definiowanie wartości zmiennej decyzyjnej. Wracając ponownie do przykładowej reguły, pojawia się zadanie określenia wartości zmiennej *jest słaby wiatr*. W przypadku logiki rozmytej przed sprawdzeniem spełnienia tej przesłanki musimy zdefiniować metodę wyznaczenia wartości tej przesłanki, stosując zamiast wartości precyzyjnych wartości lingwistyczne, np. *bardzo słaby* (*Bsl*), *słaby* (*Sl*), *umiarkowany* (*U*), *silny* (*Si*), *bardzo silny* (*Bsi*) (rys. 7). Nawiązując do wcześniej wskazanego przykładu pomiaru siły wiatru, zmiana wartości z 24 m/s na 26 m/s nie spowoduje w systemie decyzyjnym skokowej zmiany decyzji. W przypadku zastosowania opisu zmiennej siła wiatru według schematu pokazanego na rysunku 7 wzrost wartości opisującej siłę wiatru spowoduje jedynie niewielką zmianę poziomu wiarygodności podjętej decyzji (zwiększy się stopień przynależności do lingwistycznej wartości *słaby*, a zmaleje stopień przynależności do lingwistycznej wartości *bardzo słaby*).

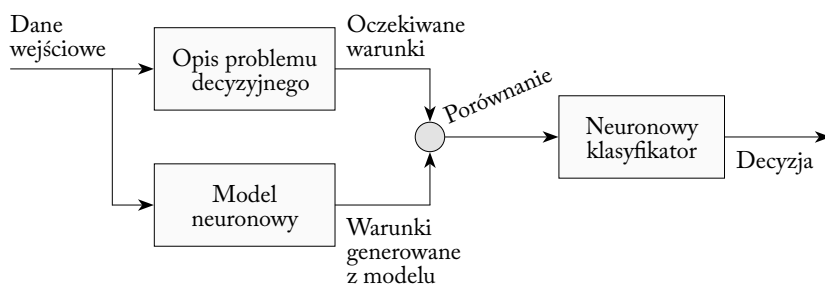


Rysunek 7. Mechanizm rozmywania zmiennej decyzyjnej

¹³ J. Łęcki; *op. cit.*; R.K. Nowicki, *Rozmyte systemy decyzyjne w zadaniach z ograniczoną wiedzą*, Warszawa 2009, s. 8.

Zastosowanie logiki rozmytej umożliwia w procesie decyzyjnym generowanie kilku decyzji z różnym stopniem wiarygodności oraz zapewnia dużą elastyczność w podejmowaniu decyzji. Należy się zastanowić nad możliwościami zastosowania logiki rozmytej w obszarze prawa administracyjnego, gdzie często od systemu będziemy oczekiwali jednej decyzji i z dużym poziomem wiarygodności. Jednakże systemowo można rozważyć stosowanie tej logiki w tym obszarze, stosując dodatkowo mechanizm klasyfikacyjny, który wybiera odpowiedź systemu o największej wiarygodności, informując jednocześnie o wystąpieniu innych rozwiązań o niższym poziomie wiarygodności.

Przykładem zastosowania niesymbolicznej reprezentacji wiedzy najczęściej są sztuczne sieci neuronowe (Artificial Neural Network – ANN). Spotyka się różne konfiguracje tych sieci w zależności od pełnionych funkcji. Jedną z funkcji jest modelowanie własności obiektu procesu decyzyjnego. W tym przypadku można spotkać sieci typu MLP (ang. *Multi-Layer Perceptron*), sieci z dynamicznymi neuronami, sieci dynamiczne, sieci samouczące itp. Do drugich funkcji powierzanych sieciom neuronowym należy zaliczyć klasyfikatory, których rolą jest weryfikowanie podejmowanych decyzji (rys. 8).



Rysunek 8. Zastosowanie sztucznych sieci neuronowych w procesie decyzyjnym

Posumowanie

W artykule został przedstawiony system ekspertowy jako forma realizacji zadań stawianych przed sztuczną inteligencją. Omówiono w nim podstawową blokową strukturę takiego systemu, wskazano na rolę, jaką odgrywa baza wiedzy jako wiodący element systemu realizującego cele funkcjonalne SE. Kolejnym blokiem, który stanowi rdzeń systemu odpowiedzialny za proces produkcyjny (generujący nowe elementy bazy wiedzy lub nowe fakty umieszczane w bazie danych) lub decyzyjny, jest mechanizm wnioskowania oparty na wybranej logice wnioskowania.

Pokazano również formy reprezentacji i źródła wydobywania bazy wiedzy lub bazy danych. Przedstawiono stosowane w analizie elementów bazy wiedzy logiki

(dwuwartościowe, wielowartościowe i rozmyte). Treści zawarte w omawianym artykule są wprowadzeniem w obszar struktury systemu realizującego zadania z różnych dziedzin, w których coraz częściej wykorzystuje się wybrane elementy sztucznej inteligencji. Na temat zastosowań sztucznej inteligencji pojawia się coraz więcej artykułów ukazujących efekty zastosowania tej formy przetwarzania informacji, natomiast mechanizm realizacji tych zadań jest podobny i celem tego artykułu było pokazanie w ujęciu technicznym zasad gromadzenia i przetwarzania informacji. Aktualnie mówi się, że sztuczna inteligencja może być jedną z najpotężniejszych technologii rozwiniętych przez ludzkość. Jak wcześniej zostało wskazane, aktualnie termin „sztuczna inteligencja” często kojarzony jest z aplikacją ChatBot, który wykorzystując ciągle rozwijane mechanizmy rozpoznawania, mowy, pism, obrazów i zaawansowane techniki przeszukiwania baz danych, współpracuje z człowiekiem jak partner¹⁴. Jednakże efektywność działania tego asystenta zależy od zgromadzonej bazy wiedzy (algorytmy rozpoznawania otoczenia, przeszukiwania baz danych itp.), dostępnych baz danych i efektywnego interfejsu komunikacyjnego.

Reasumując, należy stwierdzić, że prace nad rozwijaniem technologii przetwarzania informacji z wykorzystaniem sztucznej inteligencji są prowadzone w wielu ośrodkach i przy wykorzystaniu informacji na temat umysłu człowieka naukowcy próbują stworzyć sztuczny umysł (z pewnością nie będzie to umysł ludzki, może go jedynie naśladować, przewyższać człowieka w szybkości i skuteczności działania). Sztuczna inteligencja może być jedną z najpotężniejszych technologii rozwiniętych przez ludzkość. I jako taka musi być przez nas dobrze zrozumiana i poddana analizie w kontekście światowego systemu ochrony¹⁵.

Literatura

- Bubnicki Z. *et al.*, *Techniki informacyjne w badaniach systemowych*, Warszawa 2007.
 Flasiński M., *Wstęp do sztucznej inteligencji*, Warszawa 2018.
Intelligent Systems in Technical and Medical Diagnostics, red. J. Korbicz, M. Kowal, Berlin–Heidelberg 2014.
 Kasperski M.J., *Sztuczna inteligencja – droga do myślących maszyn*, Gliwice 2003.
 Kurp F., *Sztuczna inteligencja od podstaw*, Gliwice 2023.
 Lai L., Świerczyński M., *Prawo sztucznej inteligencji*, Gliwice 2021.
 Larose D.T., *Metody i modele eksploracji danych*, Warszawa 2012.
 Łęcki J., *Systemy neuronowo-rozmyte*, Warszawa 2008.
 Nowicki R.K., *Rozmyte systemy decyzyjne w zadaniach z ograniczoną wiedzą*, Warszawa 2009.
 Pieczyński A., *Reprezentacja wiedzy w diagnostycznych systemach ekspertowych*, Zielona Góra 2003.
 Rutkowski L., *Metody i techniki sztucznej inteligencji*, Warszawa 2011.
 Surma J., *Business Intelligence. Systemy wspomagania decyzji biznesowych*, Warszawa 2012.

¹⁴ *Intelligent Systems in Technical and Medical Diagnostics*, red. J. Korbicz, M. Kowal, Berlin–Heidelberg 2014.

¹⁵ <https://www.dw.com/pl/ue-chce-uregulowa%C4%87-sztuczna%C4%85-inteligencj%C4%99/a-57281515> – UE chce uregulować sztuczną inteligencję [dostęp: 23.06.2023].

Źródła internetowe

Spotkanie z Samem Altmanem na UW, <https://www.uw.edu.pl/spotkanie-z-samem-altmanem-na-uw/> [dostęp: 23.06.2023].
<https://www.dw.com/pl/ue-chce-uregulowa%C4%87-sztuczna%C4%85-inteligencj%C4%99/a-57281515> – UE chce uregulować sztuczną inteligencję [dostęp: 23.06.2023].
<https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200827STO85804/sztuczna-inteligencja-co-to-jest-i-jakie-ma-zastosowania> [dostęp: 23.06.2023].
https://pl.wikipedia.org/wiki/Sztuczna_inteligencja [dostęp: 23.06.2023].
<https://chatbot.pl/> [dostęp: 23.06.2023].

Mateusz Pszczyński

Uniwersytet Opolski

ORCID 0000-0002-3654-1795

mpszczyński@uni.opole.pl

Naruszenie praw i wolności człowieka przez social scoring*

Słowa kluczowe: social scoring, sztuczna inteligencja, prawa i wolności człowieka

Streszczenie. Aktywność ludzi w internecie i poza nim pozwala na zebranie wielu danych, które mogą zostać poddane analizie i ocenie bez udziału człowieka. Od kilku lat rozwijane są w Chinach systemy wykorzystujące sztuczną inteligencję, w których człowiek jest oceniany automatycznie na podstawie bliżej nieokreślonych danych publicznych i prywatnych. Przedmiotem procesu legislacyjnego w Europie jest tzw. social scoring, bowiem nowe rozwiązania technologiczne istotnie naruszają prawa i wolności człowieka.

Violation of human rights and freedoms by social scoring

Keywords: social scoring, artificial intelligence, human rights and freedoms

Summary. People's online and offline activities allow a lot of data to be collected that can be given to analysis and evaluation without human intervention. For several years, systems have been developed in China using artificial intelligence, in which people are automatically scored based on unspecified public and private data. So-called social scoring, is the subject of a legislative process in Europe, as the new technological solutions significantly infringe upon human rights and freedoms.

Wprowadzenie

Korzystając z internetu, pozostawiamy masę informacji o sobie, o naszych bliźkich, o tym, co robimy, myślimy, o naszych emocjach i uczuciach. Ta ilość danych – Big Data – pozwala, przy wykorzystaniu uczenia maszynowego (ML), na szerokie profilowanie osób korzystających z internetu. Predykcja będąca wynikiem stosowania sztucznej inteligencji jest dużo pełniejsza, dokładniejsza niż inne metody do tej pory wykorzystywane. Posługując się AI, możemy przewidzieć ryzyko wystąpienia chorób psychicznych¹ i stanów sprzyjających

* Badania finansowane z projektu NCN Miniatura 6 nr 2022/06/X/HS5/01089.

¹ A.G. Reece, A.J. Reagan, K.L.M. Lix, P.S. Dodds, C.M. Danforth, E.J. Langer, *Forecasting the onset and course of mental illness with Twitter data*, „Scientific Reports” 2017, nr 7(1), s. 13006, doi: 10.1038/s41598-017-12961-9. PMID: 29021528; PMCID: PMC5636873.

samobójstwom², wykryć tożsamość seksualną³ albo czy osoba przeglądająca sieć jest ciężka⁴. Jesteśmy celem i przedmiotem działań firm opartych na świadczeniu usług i dostaw z wykorzystaniem komputerów. Nasze ludzkie doświadczenia, wg Soshany Zuboff, stają się darmowym surowcem ukrytych handlowych praktyk wydobywania, prognozowania i sprzedaży, pozwalając na modyfikacje naszych zachowań, zagrażając jednocześnie suwerenności człowieka⁵.

Szeroki wachlarz rozwiązań technologicznych, jaki stoi za sztuczną inteligencją, wytrenowaną na łatwo dostępnych prywatnych danych, często subtelnych, jak te pozyskane z ruchu w mediach społecznościowych, pozwala na stworzenie rozwiązań przewidujących ludzkie zachowania. Ingerencja i pogoń za zyskiem poszły tak daleko, że reklama dopasowana do konkretnej osoby pozwoliła wpłynąć nie tylko na wybory zakupowe, ale również polityczne. Dobitym przykładem jest casus Cambridge Analytica⁶ i wpływ działania algorytmów na wybory w USA, w Wielkiej Brytanii i innych państwach. Ostatnie, wstępne wyniki badań dowodzą, że rozpoznawanie twarzy pozwala zidentyfikować poglądy polityczne wyborców⁷.

Potencjał stojący za nową technologią, opartą na ML i algorytmach, zachęca do połączenia danych publicznych i prywatnych w jeden system. Jednocześnie powstaje chęć wdrożenia tych narzędzi dla lepszego zaspokajania potrzeb publicznych. W tym miejscu należy postawić pytanie, czy państwo może wykorzystać *social scoring* do realizacji swych obowiązków. Szukając odpowiedzi na to pytanie, należy się również zastanowić, czy takie działanie organów władzy publicznej jest działaniem na podstawie i w granicach prawa, a także czy ewentualne wykorzystanie AI nie naruszy zasad demokratycznego państwa lub praw człowieka.

1. Social scoring

Systemowe rozwiązania *social scoring*, polegające na analizie danych o zachowaniach społecznych i ekonomicznych obywateli, połączone z ocenianiem pod względem działania zgodnie z regułami prawnymi oraz ideowymi definiowanymi przez Pań-

² A. Halsband, B. Heinrichs, *AI, Suicide Prevention and the Limits of Beneficence*, „Philosophy & Technology” 2022, nr 35, s. 103, <https://doi.org/10.1007/s13347-022-00599-z>.

³ Y. Wang, M. Kosinski, *Deep neural networks are more accurate than humans at detecting sexual orientation from facial images*, „Journal of Personality and Social Psychology” 2018, nr 114(2), s. 246-257, <https://doi.org/10.1037/pspa0000098>.

⁴ C. Duhigg, *How companies learn your secrets*, „The New York Times” 16.02.2012, s. 1-16.

⁵ S. Zuboff, *Wiek kapitalizmu inwigilacji*, Poznań 2020, s. 9.

⁶ <https://www.theguardian.com/us-news/2015/dec/11/senator-ted-cruz-president-campaign-facebook-user-data> [dostęp: 26.05.2023]; P. Nemitz, *Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence*, „Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences” 2018, vol. 376, iss. 2133, <https://doi.org/10.1098/rsta.2018.0089>.

⁷ A. Feyaad, *Facial Recognition Technology and Voter Turnout*, „The Journal of Politics” 2023, vol. 85, nr 1, <https://doi.org/10.1086/722039> [dostęp: 31.05.2023].

stwo, pojawiły się w Chinach w 2014 r. Wykorzystanie sztucznej inteligencji do masowej analizy zachowań obywateli zostało określone w rządowym projekcie przewidzianym na lata 2014–2017⁸. Głównym celem była promocja roli rządu, rozwój państwa oraz rozwój społeczeństwa zgodnie z myślą partyjną. Kluczowym elementem jest powiązanie systemu publicznego z systemem finansowym, co przekłada się także na system opieki zdrowotnej i społecznej. Na podstawie SCS budowane ma być społeczeństwo oparte na harmonijnych i przyjaznych relacjach, a rząd będzie stymulował jego postęp oraz rozwój cywilizacyjny w celu osiągnięcia harmonii społecznej⁹. SCS powiązany jest z prowadzonym przez państwo systemem reputacji będącym jakościową oceną danych związanych z działaniem jednostki. Działania te mają wydźwięk ekonomiczny, polityczny i społeczny, a standardy są określone, jak już powiedziano, przez Państwo i Partię¹⁰.

Sama idea social scoringu wypłynęła z nauk ekonomicznych, badających społeczne zachowania na rynku, zwłaszcza finansowym. Powiązanie danych prywatnych z danymi publicznymi oraz z danymi o zachowaniach w internecie pozwoliło wychwycić pewne zależności, przekładające się na udzielane kredytu, a tym samym zmniejszające ryzyko defraudacji¹¹. Wykorzystanie sztucznej inteligencji znacznie poszerzyło możliwości oceny o sferę zachowań społecznych, do tej pory nieuchwytną dla badaczy, a zwłaszcza podmiotów finansowych. W przypadku internetu oraz usług współdzielonych oraz realizowanych w sferze wirtualnej, opartych na mikrotransakcjach, budowanie zaufania i wiarygodności jest szczególnie istotne. I w to miejsce weszły rozwiązania chińskie, które gromadząc szereg danych o swych obywatelach, zaczęły wykorzystywać je do realizacji celów określonych przez Państwo i jego organy partyjne. Przykładów wykorzystania AI opartego na masowych danych w administracji publicznej poza Chinami jest wiele, ale warto zwrócić uwagę na trzy będące kluczowe dla tego rozwiązania.

W USA, m.in. w Broward County, stosuje się oprogramowanie firmy Northpointe, zwane COMPAS¹², wykorzystywane do oceny wystąpienia prawdopodobieństwa powrotu do przestępstwa osób skazanych lub wystąpienia ryzyka recydywy z użyciem przemocy. Analiza przeprowadzona przez Jeffa Larsona i jego zespół

⁸ State Council Notice concerning Issuance of the Planning Outline for the Construction of a Social Credit System (2014–2020).

⁹ <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2014/06/14/planning-outline-for-the-construction-of-a-social-credit-system-2014-2020/> [dostęp: 26.05.2023].

¹⁰ L.C. Backer, *And an Algorithm to Bind Them All? Social Credit, Data Driven Governance, and the Emergence of an Operating System for Global Normative Orders* (May 21, 2018). Entangled Legalities Workshop 24 & 25 May 2018, Geneva, <https://ssrn.com/abstract=3182889> lub <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3182889>.

¹¹ L. Yu, X. Li, L. Tang *et al.*, *Social credit: a comprehensive literature review*, „Financial Innovation” 2015, nr 6, art. 1, <https://doi.org/10.1186/s40854-015-0005-6>.

¹² COMPAS – Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions.

wykazała, że czarnoskórzy oskarżeni znacznie częściej niż biali byli nieprawidłowo oceniani jako osoby o wyższym ryzyku recydywy. I na odwrót, osoby o białym kolorze skóry nieprawidłowo były oceniane jako osoby o niskim ryzyku ponownego popełnienia przestępstwa. Innymi słowy, algorytm wykorzystywany do oceny społecznej oskarżonych wykazywał uprzedzenia rasowe, podczas gdy biali oskarżeni częściej niż czarni byli nieprawidłowo oznaczani jako osoby o niskim ryzyku¹³. W całej sprawie istotne jest, że ocena dokonywana była m.in. na podstawie kwestionariusza osobowego, zawierającego pytania dotyczące sytuacji rodzinnej, historii kryminalnej, edukacji, kryminalnej przeszłości znajomych, poglądów na temat kryminalnych zachowań, stanu przygnębienia oraz złości¹⁴. Automatycznie podejmowana decyzja, opierająca się na ocenie punktowej zachowań kryminalizowanych, ale także aktywności na innym polu, wyraźnie dyskryminuje pewne grupy społeczne, etniczne. Niewątpliwie narusza to prawa człowieka oraz jest przykładem wysokiego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości przy stosowaniu oceny punktowej opartej na zachowaniach społecznych oraz aktywności człowieka, zarówno tej legalnej, jak i nielegalnej.

Kolejne rozwiązanie to SyRI – system oceny ryzyka wystąpienia defraudacji pomocy społecznej stosowany w Niderlandach. W styczniu 2020 r. sąd I instancji orzekł, że przy stosowaniu tego systemu nie zachowano balansu między przeciwdziałaniem nadużyciom w świadczeniach pomocy społecznej a prawem do prywatności, co zostało uznane za naruszenie prawa. Zdaniem sądu wystąpiło ryzyko, że automatyczny system stosowany przez administrację publiczną nieumyślnie tworzył powiązania oparte na uprzedzeniach, obejmujące swym zakresem niższy status społeczno-ekonomiczny, pochodzenie imigracyjne i pośrednio zamieszkiwanie w biednych dzielnicach¹⁵. Szeroki zakres czynników społecznych nie zawsze jest dobrym rozwiązaniem w przyznawaniu świadczeń publicznych, może bowiem nastąpić ryzyko naruszenia prawa do prywatności oraz dyskryminacji.

Trzeci model profilowania osób bezrobotnych miał zastosowanie w polskich urzędach pracy przy kwalifikacji do dalszego wsparcia przy poszukiwaniu pracy. Jak wykazano w Raporcie¹⁶, system profilowania stosowany przez urzędy pracy

¹³ J. Larson, S. Mattu, L. Kirchner, J. Angwin, *How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm*, 23 May 2016, <https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm> [dostęp: 31.05.2023].

¹⁴ <https://s3.documentcloud.org/documents/2702103/Sample-Risk-Assessment-COMPAS-CORE.pdf> [dostęp: 31.05.2023].

¹⁵ M. van Bekkum, F.Z. Borgesius, *Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment*, „European Journal of Social Security” 2021, nr 23(4), s. 323-340, <https://doi.org/10.1177/13882627211031257>.

¹⁶ J. Niklas, K. Sztandar-Sztanderska, K. Szymielewicz, *Profiling the unemployed in Poland: social and political implications of algorithmic decision making*, https://panoptykon.org/sites/default/files/leadimage-biblioteka-panoptykon_profiling_report_final.pdf [dostęp: 31.05.2023].

zawierał wiele elementów, które naruszały prawo. Do kluczowych problemów zaliczono nietransparentne reguły dostępu do usług publicznych, wady systemów komputerowych jako czynnika wyzwalającego arbitralne decyzje, bazowanie na „domniemaniu winy” bezrobotnego, społeczną stygmatyzację, dyskryminację ze względu na płeć i wiek oraz istotne naruszenie prawa do prywatności. Ponadto wadliwy scenariusz był połączony ze zróżnicowanym działaniem pracowników PUP wpisujących odpowiedzi do systemu, co zwiększało arbitralność działania administracji publicznej. System punktowej oceny wykluczał całkowicie z pomocy dla bezrobotnych grupy obywateli o danych cechach. Sam model został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny, który w 2018 r. uchylił przepis kompetencyjny, pozwalający na stworzenie modelu profilowania osób bezrobotnych¹⁷. Tym samym wadliwa regulacja została pośrednio usunięta z obrotu prawnego.

Te trzy przykłady zastosowania algorytmów połączone z automatyczną oceną danych pokazują, że powstają istotne wątpliwości wobec wykorzystania automatycznych systemów wartościujących przez sferę publiczną. Występuje duże ryzyko naruszenia prywatności, silne tendencje dyskryminujące pewne grupy społeczne, arbitralność oceny w procesie reglamentacji dostępu do usług publicznych. Ogółem systemy algorytmiczne oceniające zachowanie ludzi, by następnie dokonać predykcji ich dalszego zachowania, co warunkuje działanie lub bezczynność organów państwa, są wysoce szkodliwe. Naruszają prawa podstawowe, w tym godność człowieka, prawo do prywatności, prawo do życia rodzinnego i inne. W takim kształcie na aktualnym etapie rozwoju technologii nie można dopuścić do projektowania i użycia automatycznych systemów oceny społecznej w sferze publicznej.

Jak wspomniano wyżej, idea social scoringu, wywodzona z różnych ekonomicznych teorii, m.in. ekonomii instytucjonalnej czy teorii gier¹⁸, ma silną podbudowę teoretyczną już lat 80. XX w. Nowe rozwiązania technologiczne połączone z przechodzeniem do sfery wirtualnej, współdzielenie zasobów wymusiły zmianę podejścia do oceny ryzyka działalności gospodarczej. Kluczowa zatem w świecie nowej ekonomii stała się reputacja, ranking oraz ocena różnych podmiotów wchodzących w interakcje o charakterze gospodarczym. Zaufanie do platform internetowych jest kombinacją bezpieczeństwa płatności, niezawodności, akceptowalnego systemu rozstrzygania sporów oraz budowy systemu wzajemnych ocen, przekładających się na reputację¹⁹. Widać to wyraźnie w serwisie Allegro, e-Bay, AirnB, ale również w usługach typu UBER czy Bolt. Budowanie rankingu odbywa się na zasadzie dobrowolności, wyartykułowanej wyraźnie, lub dorozumianej zgody

¹⁷ Wyrok TK z 6.06.2018 r., K 53/16, OTK-A 2018, nr 38.

¹⁸ J.E. Stiglitz, A. Weiss, *Credit rationing in markets with imperfect information*, „The American Economic Review” 1981, nr 71(3), s. 393–410.

¹⁹ D. Mac Sithigh, M. Siems, *The Chinese Social Credit System: A Model for Other Countries?*, „Modern Law Review” 2019, nr 82(6), s. 1034–1071, <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12462>.

na przekazywanie danych oraz poddanie się ocenie. Jednakże w ramach tych systemów dokonywana ocena ma charakter wzajemny i dobrowolny. Oczywiście poszczególne rozwiązania różnią się między sobą, ciągle też nabrzmiewa problem ochrony prywatności, ochrony dobrego imienia użytkowników czy możliwość rozstrzygania sporów w sposób mniej lub bardziej arbitralny. Jednakże korzyści ekonomiczne, zwłaszcza krótkoterminowe, przeważają nad uciążliwościami i ewentualnymi wątpliwościami prawnymi. Należy jednak zwrócić uwagę, że Państwa dostrzegają problem przewagi korporacji internetowych nad użytkownikami, ich głębokiej ingerencji w prywatność, i stopniowo zaczynają ograniczać, czy to przez regulacje, czy przez sankcje, hegemonię podmiotów nowej ekonomii.

Doświadczenia chińskie wyraźnie wskazują, że CSC jest systemem głęboko ingerującym w życie społeczne oraz funkcjonowanie jednostki. Z jednej strony sama ocena obywateli jest bardziej obiektywna niż ocena tłumu występująca w aplikacjach UBER czy Airbnb²⁰. Z drugiej strony SCS dzieli społeczeństwo, symplifikuje konteksty społeczne oraz dokonuje sztucznej standaryzacji. W ten sposób władza państwowa wykorzystuje profilowanie, za pomocą którego dyskryminuje oraz modyfikuje zachowania społeczne²¹. Ponadto w Chinach występuje, obok politycznego, równie istotny kontekst kulturowy – hańba/wstyd, który ma fundamentalne znaczenie dla oceny społecznej. Kultura zachodnioeuropejska nie przypisuje tej optyce takiego znaczenia.

Niemniej jednak przyjęty i powszechnie aprobowany model państwa oraz pozycja prawna jednostki, ochrona godności ludzkiej jako kluczowej zasady ustrojowej ma pryncypialne i rudymentarne znaczenie. Ryzyko – nawet potencjalne – naruszenia praw podstawowych, jakie pojawia się przy użyciu algorytmów, w ocenie społecznej nie pozwala na szerokie wykorzystanie tej technologii przez państwa europejskie.

2. Nowa regulacja unijna

Unijny akt o sztucznej inteligencji (dalej: AIA) jest pierwszą kompleksową regulacją dotyczącą stosowania sztucznej inteligencji²². Co do zasady zakazano stosowania systemów social scoring krzywdzących jednostkę. Jest to konsekwencja założenia

²⁰ *Ibidem*.

²¹ F. Liang, Y. Chen, *The making of "good" citizens: China's Social Credit Systems and infrastructures of social quantification*, „Policy & Internet” 2022, nr 14, s. 114-135, <https://doi.org/10.1002/poi3.291>.

²² 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) (Tekst mający znaczenie dla EOG).

przyjętego co do regulacji AI, przedstawionego w Białej Księdze z 2020 r.²³ W pracach nad AIA za punkt wyjścia przyjęto, że wykorzystywanie sztucznej inteligencji może mieć wpływ na wartości, na których zbudowana jest UE, a w konsekwencji najprawdopodobniej będzie prowadzić do naruszenia praw podstawowych. Dlatego też w toku prac legislacyjnych słusznie przyjęto ograniczenia w tym obszarze.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt c) AIA zakazuje się

wprowadzania do obrotu, oddawania do użytku lub wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji przez organy publiczne lub w ich imieniu na potrzeby oceny lub klasyfikacji wiarygodności osób fizycznych prowadzonej przez określony czas na podstawie ich zachowania społecznego lub znanych bądź przewidywanych cech osobistych lub cech osobowości, kiedy to punktowa ocena społeczna prowadzi do jednego lub obu z następujących skutków:

- (i) krzywdzącego lub niekorzystnego traktowania niektórych osób fizycznych lub całych ich grup w kontekstach społecznych, które nie są związane z kontekstami, w których pierwotnie wygenerowano lub zgromadzono dane;
- (ii) krzywdzącego lub niekorzystnego traktowania niektórych osób fizycznych lub całych ich grup, które jest nieuzasadnione lub nieproporcjonalne do ich zachowania społecznego lub jego wagi.

Uznano, że systemy oceny społecznej są obarczone wysokim ryzykiem wpływu na zachowania ludzi, a tym samym takie rozwiązania technologiczne są niedopuszczalne w państwach demokratycznych. Tak naprawdę wykorzystanie społecznego systemu kredytowego jest swego rodzaju manipulacją zachowań ludzkich na skalę całego społeczeństwa. Narusza nie tylko prawo do prywatności, ale mocno ogranicza wolność człowieka, permanentnie poddając go śledzeniu i ocenie. U części obywateli może to spowodować zaburzenia psychiczne, u większości nieświadome podporządkowanie się regułom narzuconym przez stosujących algorytmy w sferze publicznej. Niewątpliwie prowadzi także do subiektywizacji oceny zachowań ludzkich, całkowicie wyzuwając wiele postępowań ludzkich z kontekstu, traktując poszczególne działania człowieka jako dane, a nie aktywność ludzką. Podporządkowywanie się pisanym lub sugerowanym nie wprost normom społecznym i kulturowym może prowadzić do ujednolicania się zachowań społecznych, do trwałej utraty tego rodzaju aktywności, które występowały do tej pory w pewnych grupach społecznych lub kulturowych, aczkolwiek nie afirmowanych przez elity rządzące. Tym samym Państwo, wykorzystując social scoring system, potencjalnie może traktować obywateli jako pewien zasób, który można i należy zagospodarować i nim sterować. Jednostka może zostać sprowadzona do elementu masy, być wartościowana i klasyfikowana na podstawie jej przynależności do wzorca oraz użyteczności dla całego społeczeństwa. Istnieje wysokie ryzyko

²³ Komisja Europejska, BIAŁA KSIĘGA w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania PL, Bruksela 19.02.2020 r. COM(2020) 65 final.

homogenizacji zachowań, kodów kulturowych, działania i myślenia ludzkiego, co może skutkować zbudowaniem społeczeństwa zniewolonego, a jednocześnie zniknięciem całej różnorodności społecznej, kulturowej, językowej, tak silnie świadczącej o bogactwie społeczeństw demokratycznych. Z pewnością wykorzystanie rozwiązań scoringu społecznego jest realizacją inżynierii społecznej, co w liberalnym państwie prawa jest niedopuszczalne.

3. Konkluzja – kolejne pytania

Przedstawione projektowane rozwiązania legislacyjne wyraźnie wychodzą z idei ochrony praw podstawowych oraz budowania AI dla dobra człowieka. Prymat ludzkości nad sztuczną inteligencją, badanie, projektowanie oraz wdrażanie rozwiązań dla jego dobra, rozwoju społeczeństwa i subsydiarności, przy zachowaniu kluczowych wartości państwa demokratycznego jest fundamentem rozwoju nowych technologii.

Ryzyko związane z wprowadzeniem społecznej oceny w powiązaniu z automatycznym rozstrzygnięciem, wykorzystaniem Big Data oraz maszynowego uczenia się jest na tyle duże, że w demokratycznym państwie prawa nie możemy sobie pozwolić na wykorzystanie tego typu rozwiązań technologicznych. CSC jest rozwiązaniem wpisującym się w koncepcję inżynierii społecznej, nieakceptowanej w społeczeństwach zachodnich. Ponadto poważne naruszenie prawa do prywatności, niedopuszczalne w państwach europejskich, nie pozwala na wykorzystanie algorytmicznej oceny społecznej.

Literatura

- Backer L.C., *And an Algorithm to Bind Them All? Social Credit, Data Driven Governance, and the Emergence of an Operating System for Global Normative Orders (May 21, 2018)*, Entangled Legalities Workshop 24 & 25 May 2018, Geneva, <https://ssrn.com/abstract=3182889> lub <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3182889>.
- Bekkum van M., Borgesius F.Z., *Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment*, „European Journal of Social Security” 2021, nr 23(4), s. 323-340, <https://doi.org/10.1177/13882627211031257>.
- COMPAS – Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanction.
- Duhigg C., *How companies learn your secrets*, „The New York Times” 16.02.2012, s. 1-16.
- Feyaad A., *Facial Recognition Technology and Voter Turnout*, „The Journal of Politics” 2023, vol. 85, nr 1, <https://doi.org/10.1086/722039> [dostęp: 31.05.2023].
- Halsband A., Heinrichs B., *AI, Suicide Prevention and the Limits of Beneficence*, „Philosophy & Technology” 2022, nr 35, s. 103, <https://doi.org/10.1007/s13347-022-00599-z>.
- <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2014/06/14/planning-outline-for-the-construction-of-a-social-credit-system-2014-2020/>.
- <https://s3.documentcloud.org/documents/2702103/Sample-Risk-Assessment-COMPAS-CORE.pdf>.
- <https://www.theguardian.com/us-news/2015/dec/11/senator-ted-cruz-president-campaign-facebook-user-data> [dostęp: 26.05.2023].

- Komisja Europejska, BIAŁA KSIĘGA w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania PL, Bruksela, dnia 19.02.2020 r. COM(2020) 65 final.
- Larson J., Mattu S., Kirchner L., Angwin J., *How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm*, 23 May 2016, <https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm>.
- Liang F., Chen Y., *The making of "good" citizens: China's Social Credit Systems and infrastructures of social quantification*, „Policy & Internet” 2022, nr 14, s. 114-135, <https://doi.org/10.1002/poi3.291>.
- Nemitz P., *Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence*, „Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences” 2018, vol. 376, iss. 2133, <https://doi.org/10.1098/rsta.2018.0089>.
- Niklas J., Sztandar-Sztanderska K., Szymielewicz K., *Profiling the unemployed in Poland: social and political implications of algorithmic decision making*, https://panoptikon.org/sites/default/files/leadimage-biblioteka/panoptikon_profiling_report_final.pdf.
- Reece A.G., Reagan A.J., Lix K.L.M., Dodds P.S., Danforth C.M., Langer E.J., *Forecasting the onset and course of mental illness with Twitter data*, „Scientific Reports” 2017, nr 7(1), s. 13006, doi: 10.1038/s41598-017-12961-9. PMID: 29021528; PMCID: PMC5636873.
- 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) (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Síthigh Mac D., Siems M., *The Chinese Social Credit System: A Model for Other Countries?*, „Modern Law Review” 2019, nr 82(6), s. 1034-1071, <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12462>.
- State Council, Notice concerning Issuance of the Planning Outline for the Construction of a Social Credit System (2014-2020).
- Stiglitz J.E., Weiss A., *Credit rationing in markets with imperfect information*, „The American Economic Review” 1981, nr 71(3), s. 393-410.
- Wang Y., Kosinski M., *Deep neural networks are more accurate than humans at detecting sexual orientation from facial images*, „Journal of Personality and Social Psychology” 2018, nr 114(2), s. 246-257, <https://doi.org/10.1037/pspa0000098>.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6.06.2018 r., K 53/16, OTK-A 2018, nr 38.
- Yu L., Li X., Tang L. et al., *Social credit: a comprehensive literature review*, „Financial Innovation” 2015, nr 6, art. 1, <https://doi.org/10.1186/s40854-015-0005-6>.
- Zuboff S., *Wiek kapitalizmu inwigilacji*, Poznań 2020.

Agata Pyrzyńska

Uniwersytet Szczeciński

ORCID 0000-0002-4573-4310

agata.pyrzynska@usz.edu.pl

Wykorzystanie narzędzi elektronicznych w polskim procesie wyborczym – osiągnięcia i postulaty*

Słowa kluczowe: wybory, WOW, Centralny Rejestr Wyborców, informatyzacja

Streszczenie. Celem artykułu jest analiza narzędzi elektronicznych wykorzystywanych w polskim procesie wyborczym oraz ustalenie, czy ich zastosowanie w wystarczającym stopniu wspiera przygotowanie i przeprowadzenie wyborów, przyczyniając się do gwarantowania ich uczciwości. Pierwszą część opracowania poświęcono zasadniczemu instrumentowi cyfryzacji polskiego procesu wyborczego, jakim jest system informatyczny „Wsparcie Organów Wyborczych” (WOW). W drugiej części szczególną uwagę poświęcono instytucji Centralnego Rejestru Wyborców wprowadzonego do polskiego prawa wyborczego na mocy ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. W pracy zaproponowano także inne rozwiązania z zakresu elektronicznej administracji, których wprowadzenie w przyszłości mogłoby przyczynić się do doskonalenia procedur z zakresu organizacji wyborów i wzmacniania idei e-demokracji. W artykule wykorzystano metodę formalnoprawną oraz dokonano przeglądu literatury przedmiotu.

The use of electronic tools in the Polish electoral process – achievements and postulates

Keywords: elections, WOW, Central Register of Voters, computerization

Summary. The aim of the article is to analyze electronic tools used in the Polish electoral process and to determine whether their use sufficiently supports the preparation and conduct of elections, contributing to guaranteeing their fairness. The first part of the study is devoted to the basic instrument of computerization of the Polish electoral process, which is the IT system “Support of Electoral Bodies” (WOW). In the second part, special attention is paid to the institution of the Central Register of Voters, introduced into the Polish electoral law under the Act of 26 January 2023 amending the Act – Electoral Code and some other acts. The paper also proposes other solutions in the field of electronic administration, the introduction of which in the future could contribute to the improvement of procedures in the field of organizing elections and strengthening the idea of e-democracy. The article uses the formal and legal method and reviews the literature on the subject.

* Artykuł uwzględnia stan prawny na dzień 26.06.2023 r.

1. Wprowadzenie

Wyzwania współczesnego świata, rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz zmiana stylu życia oparta na wzrastającej mobilności determinują konieczność dokonania zmian w funkcjonowaniu różnych sfer administracji publicznej¹. Współczesna administracja nie może bowiem opierać się wyłącznie na tych narzędziach i mechanizmach, które sprawdzały się jeszcze kilkadziesiąt czy kilkanaście lat temu, lecz musi z jednej strony uwzględniać postęp techniczny, z drugiej zaś potrzeby społeczne. Ponadto pamiętać należy, że funkcjonowanie państwa powinno iść w parze z tendencjami europejskimi, czy szerzej – globalnymi, a te zarówno w praktycznym, jak i prawnym ujęciu otwierają się coraz bardziej na wykorzystanie e-usług i nowoczesnych technologii w procesie administrowania. Nie może zatem dziwić, że także w polskim dyskursie dotyczącym funkcjonowania różnych sfer administracji coraz więcej miejsca poświęca się takim zjawiskom jak informatyzacja, cyfryzacja czy elektronizacja. Elektronizacja administracji, co do zasady, przyspiesza i usprawnia procedury, umożliwia w dalszej perspektywie redukcję kosztów, wreszcie – daje szansę na zwiększenie dostępności usług publicznych dla obywateli². Coraz częściej także zwraca się uwagę na fakt, że informatyzacja administracji przekłada się na przejrzystość jej działania, zapobiega nadużyciom, a to z kolei wpływa na poziom zaufania społeczeństwa do administracji³. Ten aspekt wydaje się szczególnie doniosły w kontekście administrowania procesem wyborczym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że właśnie w tym obszarze kwestia zaufania jest kluczowa. Zaufanie wyborców do prawidłowo zorganizowanych i przeprowadzonych wyborów, a przede wszystkim do uczciwego sposobu ustalania ich wyników, przekłada się na poziom frekwencji wyborczej, a to z kolei wpływa na poziom legitymizacji wybranych przedstawicieli. Warto zatem się zastanowić, w jakim zakresie e-administracja, rozumiana jako korzystanie z narzędzi informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w procesie administrowania (realizacji zadań publicznych)⁴, jest wykorzystywana w wyborach i jakie niesie to za sobą konsekwencje.

Celem niniejszego artykułu jest analiza narzędzi elektronicznych wykorzystywanych w polskim procesie wyborczym oraz ustalenie, czy ich zastosowanie

¹ Jak pisze S. Bentkowski: „rozwój technologii informatycznych spowodował konieczność dostosowania działalności władz publicznych do zmieniającej się rzeczywistości”; zob. S. Bentkowski, *Prawne aspekty informatyzacji administracji na poziomie urzędu gminy*, [w:] *Wybrane aspekty informatyzacji w samorządach a zasada dobrej administracji*, red. M. Sitek, P.B. Zientarski, Warszawa 2019, s. 19.

² E. Lewańska, W. Sokołowska, M. Stróżyna, *Projektowanie e-usług dla administracji publicznej w podejściu procesowym – studium przypadku*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2016, nr 42, s. 97-98.

³ M. Sitek, P.B. Zientarski, *Słowo wstępne*, [w:] *Wybrane aspekty...*, s. 3-4.

⁴ R. Kusiak-Winter, *Kierunki i etapy rozwoju e-administracji publicznej*, [w:] *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, J. Korczak, Wrocław 2021, s. 16.

w wystarczającym stopniu wspiera przygotowanie i przeprowadzenie wyborów, przyczyniając się do gwarantowania zasady uczciwości. Jak się bowiem wydaje, prawodawca do kwestii cyfryzacji procesu wyborczego podchodzi dość ostrożnie. W ostatnich latach zasadniczym instrumentem wpisującym się w proces informatyzacji polskiego procesu wyborczego było przygotowanie i wdrożenie systemu informatycznego „Wsparcie Organów Wyborczych” (WOW), którego zakres funkcjonalności w ciągu lat był sukcesywnie rozszerzany. Przypuszczać jednak należy, że krokiem milowym na dalszej drodze informatyzacji wyborów może się okazać wdrożenie Centralnego Rejestru Wyborców (CRW) wprowadzonego do polskiego prawa wyborczego na mocy ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw⁵. Instytucja ta – jak można sądzić – nie tylko stworzy szansę na usprawnienie procesu wyborczego i zminimalizuje ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w urzędowych wykazach osób uprawnionych do głosowania, ale także wiązać się będzie z wprowadzeniem ułatwień dla wyborców w korzystaniu z wielu uprawnień wyborczych przewidzianych przez Kodeks wyborczy⁶. W pracy zaproponowane zostaną także inne rozwiązania z zakresu elektronicznej administracji, których wprowadzenie w przyszłości mogłoby przyczynić się do doskonalenia procedur z obszaru organizacji wyborów i wzmacniania idei e-demokracji⁷. W pracy wykorzystano metodę formalnoprawną oraz dokonano przeglądu literatury przedmiotu.

2. Dotychczasowe narzędzia informatyczne wykorzystywane w polskim procesie wyborczym

Wybory, jako jeden z kluczowych komponentów demokratycznego państwa, wymagają szczególnej dbałości ustawodawcy, gdy chodzi o określenie zasad ich organizacji. Proces administrowania wyborami musi z jednej strony wspierać realizację konstytucyjnych zasad rządzących procesem wyborczym, po drugie zaś być tak ukształtowany, by zapewniać sprawny przebieg wyborów i rzetelne ustalenie ich wyników. Jak wspomniano wcześniej, mechanizm organizacji wyborów przez administrację wyborczą i inne podmioty w nie zaangażowane nie może też przebiegać z pominięciem uwarunkowań związanych z postępem technicznym i rozwojem narzędzi elektronicznych stosowanych w administracji. Było to

⁵ Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 497.

⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2022 r. poz. 1277, dalej jako: k.w.

⁷ Na temat e-demokracji m.in. M. Musiał-Karg, *The Use of Information and Communication Technologies in Electoral Procedures: Comments on Electronic Voting Security*, „International Journal of Law and Political Sciences” 2017, vol. 11, nr 9, s. 2275.

zauważalne w kolejnych wyborach przeprowadzanych w Polsce, podczas których pomocniczo wdrażano systemy informatyczne wspierające działalność organów wyborczych. Niestety, nie wszystkie z wykorzystywanych systemów tworzonych poza strukturą administracji wyborczej przez zewnętrznych wykonawców w pełni sprawdzały się w kolejnych procesach wyborczych⁸, co było szczególnie zauważalne w wyborach samorządowych zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r., gdy doszło do poważnej awarii informatycznego systemu wspomaganie wyborów określanego mianem „Platforma wyborcza”. W wyniku wady systemu utrudnione okazało się ustalenie wyników przez komisje terytorialne, co w efekcie znacząco opóźniło moment ustalenia i ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą⁹.

Ważnym krokiem w procesie efektywnej informatyzacji wyborów stało się natomiast wdrożenie systemu „Wsparcie Organów Wyborczych” (WOW). Jego specyfika polega na tym, że został on przygotowany przez specjalnie w tym celu powołany zespół projektowy funkcjonujący w strukturze Krajowego Biura Wyborczego, nie zaś – jak praktykowano wcześniej – przez podmiot zewnętrzny wobec administracji wyborczej. Taki tryb tworzenia systemu pozwolił na pełną kontrolę poszczególnych etapów jego powstawania i jakości finalnego produktu. System WOW opracowywany był stopniowo, częściowo znalazł zastosowanie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r., w referendum ogólnokrajowym zarządzonym na dzień 6 września 2015 r., w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP zarządzonych na dzień 25 października 2015 r., a następnie także – testowo – w odbywających się wyborach samorządowych w toku kadencji (uzupełniających, przedterminowych i ponownych)¹⁰. Każdy kolejny proces wyborczy był okazją do weryfikacji i doskonalenia przedmiotowego systemu, co zaowocowało tym, że WOW stał się znaczącym wsparciem dla administracji wyborczej i samorządowej w organizacji wyborów. Z powodzeniem został on wykorzystany w wyborach przeprowadzonych w latach 2018–2023 i stosowany jest nadal – aktualnie na potrzeby wyborów w toku kadencji. Warto też dodać, że częściowo opierając się

⁸ Szerzej na ten temat m.in.: D. Rybarczyk, M. Skowrońska, *Komputerowy system wyborczy a prawo – od realizmu do poprawności*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH” 2016, nr 40, s. 343–356.

⁹ Szerzej na temat awarii systemu informatycznego w 2014 r. i problemów z tym związanych: B. Michalak, J. Zbieranek, *Administracja wyborcza w kryzysie. Analiza i rekomendacje na przyszłość*, [w:] *Co się stało 16 listopada 2014 r. Wybory samorządowe 2014*, red. J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, Warszawa 2015, s. 9 i n., <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Co%20sie%20stalo%2016%20listopada.pdf> [dostęp: 23.06.2023].

¹⁰ Komunikat w sprawie spotkania członków zespołu projektowego systemu informatycznego „Wsparcie Organów Wyborczych”, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1486463048_Komunikat_zespol_informatyki_-lutypdf.pdf [dostęp: 23.06.2023].

na zgromadzonych w nim danych¹¹, kształtowany jest także powstający właśnie Centralny Rejestr Wyborców.

System WOW funkcjonuje w polskiej praktyce wyborczej na podstawie art. 162 k.w. Przepis ten znacząco ewoluował od momentu wejścia w życie Kodeksu wyborczego. Początkowo zobowiązywał on PKW do określenia w drodze uchwały warunków i sposobu wykorzystania techniki elektronicznej przy ustalaniu wyników głosowania, sporządzaniu protokołów przez komisje wyborcze poszczególnych szczebli, sprawdzaniu poprawności ustalenia wyników głosowania w obwodzie, a także do określenia trybu przekazywania danych z protokołów za pośrednictwem sieci elektronicznej i danych frekwencyjnych. Jednocześnie, w myśl art. 162 § 2 k.w., PKW została zobowiązana do zapewnienia oprogramowania dla wykonania wskazanych wyżej czynności. Konstrukcja wskazanych przepisów nie była jednak najszcześniejsza. Przede wszystkim art. 162 § 1 k.w. nie akcentował pomocniczego charakteru wykorzystania systemu informatycznego, co zostało skorygowane przez ustawodawcę w ustawie nowelizującej Kodeks wyborczy w 2018 r.¹² Pamiętać bowiem należy, że stosowanie systemu elektronicznego w aktualnie ukształtowanym polskim procesie wyborczym nie może zastępować tzw. ręcznego liczenia głosów przez obwodowe komisje wyborcze¹³ oraz konieczności porównania przez komisje wyborcze wyższego szczebla danych zawartych w systemie informatycznym z dostarczonymi protokołami głosowania w obwodzie. W pierwszym przypadku system nie byłby przecież w stanie sam odczytać głosów oddanych na kartach do głosowania, po wtóre – nieprzypadkowo tradycją polskiego prawa wyborczego jest takie kształtowanie komisji wyborczych najniższego szczebla, aby zapewnić wzajemną kontrolę procesu liczenia głosów przez przedstawicieli poszczególnych komitetów wyborczych. W drugim przypadku weryfikacja przeprowadzana w sposób niezautomatyzowany stanowi dodatkowe zabezpieczenie na wypadek, gdyby system informatyczny zawiódł. Pamiętać bowiem należy, że awaria takiego systemu stosowanego na zasadzie wyłączności mogłaby powodować niemożliwe do naprawienia skutki w procesie wyborczym. Wykorzystanie techniki elektronicznej należy zatem traktować jako działanie o charakterze pomocniczym i narzędzie

¹¹ Chodzi o takie dane jak: związane z obwodami i obwodowymi komisjami wyborczymi, związane z delegaturami, związane z okręgami wyborczymi, adresy zamieszkania wyborców z części A rejestrów wyborców, adresy zamieszkania wyborców z części B rejestrów wyborców, lista osób pozbawionych prawa wybierania; zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2800, Sejm IX kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2800> [dostęp: 23.06.2023]).

¹² Zob. art. 5 pkt 65 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 130.

¹³ W Polsce nie stosuje się bowiem tzw. głosomatów pozwalających na automatyczne zliczanie głosów.

wspierające (nie zastępujące) pracę organów wyborczych, Krajowego Biura Wyborczego (KBW) oraz gmin w wykonywaniu zadań związanych z przygotowaniem oraz organizacją wyborów. Oczywiście, wsparcie to jest znaczące i istotnie wpływa na sprawność i rzetelność procesu wyborczego.

Wskazując na niedoskonałości pierwotnego brzmienia przepisu art. 162 k.w., warto także odnotować, że ustawodawca zobowiązał w nim PKW do zapewnienia oprogramowania do wykonywania czynności związanych z elektronicznym wsparciem procesu organizacji wyborów. W praktyce jednak zadanie to wykonywało KBW stanowiące aparat pomocniczy względem PKW, dysponujące odpowiednim zapleczem organizacyjnym, a przede wszystkim finansowanym¹⁴. PKW, będąca centralnym organem wyborczym odpowiadającym głównie za zadania nadzorcze i niedysponująca własnym budżetem¹⁵, w praktyce nie mogłaby takiego zadania wykonać. W 2018 r., na mocy wspomnianej wyżej ustawy nowelizującej, przepis ten uległ modyfikacji. *De lege lata* zadaniem PKW nie jest już „zapewnienie oprogramowania”, lecz ustalenie wymagań do utworzenia takiego oprogramowania oraz sprawowanie nadzoru nad procesem jego tworzenia. Komisja odpowiada zatem nie za zakup czy finansowanie systemu, lecz określa ramy prawne jego funkcjonowania, opierając się na obowiązujących regulacjach i specyfice procesu wyborczego. Taka konstrukcja art. 162 § 2 k.w. wydaje się bardziej racjonalna, a przede wszystkim skorelowana z nadzorczym charakterem PKW. Wspominając o zmianach dotyczących systemu informatycznego wspierającego organizację wyborów, nie sposób nie wspomnieć także o dodaniu w 2018 r. do art. 162 k.w. paragrafu 3 określającego, iż zarówno oprogramowanie wspierające elektronicznie proces wyborczy, jak i urządzenia techniczne do jego obsługi muszą spełniać ściśle określone wymogi¹⁶. Jeśli chodzi o oprogramowanie, to prawa majątkowe do niego mogą przysługiwać wyłącznie Skarbowi Państwa, w przypadku zaś urządzeń technicznych do jego obsługi – Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom im podległym. Urządzenia te muszą być usytuowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pozostawać w wyłącznej dyspozycji PKW oraz KBW. W myśl art. 162 § 3 k.w. tworzenie i eksploatacja oprogramowania wspierającego proces wyborczy nie mogą być powierzane podmiotom zewnętrznym w stosunku do KBW. Przyjmując nową regulację, ustawodawca z jednej strony chciał zatem zwiększyć bezpieczeństwo systemu informatycznego, z drugiej zaś zapobiec sytuacjom wy-

¹⁴ Na ten temat K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 397.

¹⁵ A. Pyrżyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019, s. 164.

¹⁶ J. Zbieranek, *Komentarz do art. 162 k.w.*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 396.

stępującym w przeszłości, gdy dostarczenie systemu przez podmioty zewnętrzne nie dawało PKW i KBW pełnej kontroli nad jego jakością i sprawnością działania.

Za kwestie związane z funkcjonowaniem systemu WOW odpowiadają aktualnie osoba zajmująca samodzielne stanowisko do spraw systemu Wsparcie Organów Wyborczych, Zespół ds. systemu Wsparcie Organów Wyborczych (WOW) powołany przez Szefa KBW¹⁷ oraz Zespół Informatyki jako jedna z siedmiu jednostek organizacyjnych KBW działających na szczeblu centralnym. Jeśli chodzi o pierwszy ze wskazanych podmiotów, to podlega on bezpośrednio Szefowi KBW oraz kieruje pracami Zespołu ds. systemu WOW. Jak stanowi § 21b ust. 1 zarządzenia Szefa KBW w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości rzeczowej jednostek organizacyjnych Krajowego Biura Wyborczego, do właściwości stanowiska do spraw systemu WOW należy zapewnienie gotowości systemu do obsługi organów wyborczych i jednostek samorządu terytorialnego oraz bieżąca kontrola postępów prac nad specyfikacją wymagań dla tego systemu, a także nad jego wdrażaniem¹⁸. Ponadto do podmiotu tego należy w szczególności projektowanie i dostosowywanie systemu dla potrzeb organów wyborczych (co czyni przy pomocy Zespołu ds. WOW), organizacja pracy Zespołu oraz planowanie kierunku rozwoju systemu i dalszych prac programistycznych¹⁹. Podmiot ten uczestniczy także w posiedzeniach PKW z głosem doradczym w sprawach dotyczących systemu oraz opiniuje projekty uchwał PKW w zakresie wykorzystania systemu WOW. Osoba zajmująca samodzielne stanowisko ds. systemu WOW musi zatem ściśle współpracować z Szefem KBW oraz z PKW, która – jak wskazano wcześniej – ma szczególne zadania w zakresie dotyczącym funkcjonowania i nadzoru nad systemem WOW.

Jeśli chodzi o zadania Zespołu ds. systemu WOW, to zgodnie z zarządzeniem Szefa KBW w sprawie Zespołu ds. systemu WOW zostały one określone tak samo jak główny obszar właściwości osoby piastującej stanowisko do spraw systemu WOW. Zespół winien zatem zapewnić gotowość systemu do obsługi organów wyborczych i jednostek samorządu terytorialnego, a także sprawować bieżącą kontrolę postępów prac nad specyfikacją wymagań dla tego systemu oraz nad jego wdrażaniem²⁰.

¹⁷ Zespół powołany na mocy zarządzenia nr 14/2018 Szefa KBW z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie powołania Zespołu ds. systemu Wsparcie Organów Wyborczych (WOW) w Krajowym Biurze Wyborczym; dalej jako zarządzenie Szefa KBW w sprawie Zespołu ds. systemu WOW.

¹⁸ Zarządzenie nr 43/2016 Szefa KBW z dnia 19 października 2016 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości rzeczowej jednostek organizacyjnych Krajowego Biura Wyborczego ze zm., www.kbw.gov.pl [dostęp: 23.06.2023]; dalej jako: zarządzenie Szefa KBW w sprawie organizacji wewnętrznej KBW.

¹⁹ *Ibidem*, § 21b ust. 3.

²⁰ Zob. § 2 zarządzenia Szefa KBW w sprawie Zespołu ds. systemu WOW.

Jeśli chodzi o właściwość Zespołu ds. Informatyki, to – zgodnie z § 11 ust. 1 zarządzenia Szefa KBW w sprawie organizacji wewnętrznej KBW – prowadzi on sprawy z zakresu zastosowania elektronicznych technik w czynnościach wyborczych i referendalnych. W szczególności odpowiada za wprowadzanie, aktualizowanie i archiwizowanie w systemie informatycznym – we współpracy z delegaturami – danych dotyczących: jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa (w tym liczby mieszkańców i liczby uprawnionych do udziału w wyborach oraz referendum); podziału jednostek samorządu terytorialnego dla celów wyborczych i referendalnych (tzw. geografia wyborcza); rejestru wyborców; danych o kandydatach i komitetach wyborczych; wyników głosowania i wyników wyborów oraz wyniku referendum²¹.

Jeśli chodzi o funkcjonalności systemu informatycznego WOW, to są one dość rozległe, przy czym zakres jego wykorzystania w każdych wyborach jest szczególnie dookreślany przez PKW w drodze uchwały²². System WOW zapewnia dokonywanie wielu czynności wpierających proces wyborczy zarówno przed dniem głosowania, w jego trakcie, jak i po jego zakończeniu, a zatem na etapie ustalenia wyników głosowania i wyborów.

W pierwszym przypadku system umożliwia m.in. wprowadzenie i przechowywanie danych dotyczących powołanych na potrzeby danych wyborów komisji wyborczych, a także danych dotyczących tzw. geografii wyborczej, tj. okręgów wyborczych i obwodów głosowania. System umożliwia także wprowadzanie, przechowywanie i aktualizację danych o zgłoszonych na potrzeby trwających wyborów komitetach wyborczych, listach kandydatów oraz o samych kandydatach. System jest także pomocny przy nadawaniu numerów list kandydatów. Na etapie przygotowania wyborów WOW umożliwia nadto kontrolowanie liczby wydanych zaświadczeń o prawie do głosowania, liczby sporządzonych aktów pełnomocnictwa do głosowania czy liczby wysłanych pakietów wyborczych w procedurze głosowania korespondencyjnego. System stwarza wreszcie możliwość przygotowania danych do składu obwieszczeń o zarejestrowanych listach kandydatów oraz danych niezbędnych do przygotowania kart do głosowania²³. Jak zatem widać, faza przygotowania głosowania w szerokim zakresie opiera się na wykorzystaniu funkcjonalności sys-

²¹ *Ibidem*, § 11 ust. 2.

²² Zob. np. uchwała nr 87/2019 PKW z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie warunków oraz sposobu pomocniczego wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r., M.P. z 2019 r. poz. 785; dalej jako: uchwała nr 87/2019 PKW z dnia 12 sierpnia 2019 r., czy uchwała nr 162/2020 PKW z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie warunków oraz sposobu pomocniczego wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., M.P. z 2020 r. poz. 522.

²³ Zob. § 3 ust. 1 pkt 1-8 uchwały nr 87/2019 PKW z dnia 12 sierpnia 2019 r.

temu WOW, co znacząco porządkuje działalność organizatorów wyborów w poszczególnych jednostkach, przyczynia się do unifikacji i usprawnienia ich pracy.

Na etapie głosowania system WOW umożliwia przekazywanie danych o liczbie osób uprawnionych do głosowania ujętych w spisach wyborców oraz o liczbie kart do głosowania wydawanych wyborcom w stałych obwodach głosowania²⁴. Funkcjonalność ta pozwala na formułowanie danych przekazywanych zgodnie z Kodeksem wyborczym z poziomu właściwości poszczególnych Delegatur KBW do PKW, a tym samym na bieżące śledzenie poziomu frekwencji wyborczej.

Jeśli chodzi o etap ustalania wyników głosowania i wyników wyborów, wsparcie zapewniane przez system jest kluczowe. Przede wszystkim umożliwia on druk formularzy protokołów głosowania w obwodzie, wprowadzanie danych zawartych w projektach protokołów oraz ich wydruk z ewentualnym zestawieniem błędów oraz raportem ostrzeżeń. Ma to o tyle istotne znaczenie, że ułatwia sprawdzenie poprawności ustalenia wyników głosowania w obwodzie, w tym w szczególności zgodności arytmetycznej ujętych w nim danych, co bez wykorzystania wsparcia informatycznego byłoby niezmiernie trudne. Po ewentualnym wyświetleniu wspomnianego komunikatu sygnalizującego nieprawidłowości, właściwa komisja zobowiązana jest przeanalizować wzmiankowane błędy i albo dokonać stosownych zmian, albo odnotować przyczynę takiego ostrzeżenia w odpowiednim punkcie protokołu głosowania z wyjaśnieniem przyczyny jego wystąpienia. System pozwala także na wprowadzenie danych z podpisanych protokołów głosowania w obwodzie do sieci elektronicznego przekazywania danych, a w dalszej kolejności – weryfikację oraz zatwierdzenie danych z protokołów w obwodach na poziomie komisji wyborczej wyższego stopnia²⁵. Wreszcie WOW umożliwia sporządzenie w formie wydruku projektów protokołów głosowania i wyborów w okręgach wyborczych, a także dokumentów PKW: projektu protokołu zawierającego zbiorcze wyniki głosowania w skali kraju oraz projektu obwieszczenia Komisji o wynikach wyborów²⁶. Dodać także należy, że system WOW zapewnia PKW wgląd we wszystkie wprowadzone do niego dane z protokołów głosowania w obwodach²⁷, co umożliwia Komisji bieżący nadzór nad postępowaniem w zakresie ustalania wyników wyborów w poszczególnych obwodach i następnie okręgach wyborczych, a także pieczę nad ich prawidłowością. System WOW został przygotowany w taki sposób, by zapewnić wprowadzanie danych do sieci elektronicznego przekazywania danych oraz ich przesyłanie przez internet przy zapewnieniu bezpieczeństwa komunikacji i autoryzacji oraz poprawności i integralności przekazywanych danych. Aby zapewnić przejrzystość operacji

²⁴ Zob. § 3 ust. 1 pkt 9 uchwały nr 87/2019 PKW z dnia 12 sierpnia 2019 r.

²⁵ Ta jest zależna od rodzaju wyborów.

²⁶ Zob. § 3 ust. 1 pkt 10–20 uchwały nr 87/2019 PKW z dnia 12 sierpnia 2019 r.

²⁷ Zob. § 3 ust. 3 uchwały nr 87/2019 PKW z dnia 12 sierpnia 2019 r.

dokonywanych w systemie, są w nim także prowadzone ewidencje osób mających dostęp do zgromadzonych danych, uwzględniające zakres ich uprawnień²⁸.

Odnosząc się do kwestii narzędzi elektronicznych wykorzystywanych w procesie wyborczym, warto także wspomnieć, że aktualnie stosowane są także inne rozwiązania informatyczne, których celem jest przede wszystkim prezentowanie szczegółowych danych z wyborów, a co za tym idzie, uwiarygodnianie czy też zwiększanie poziomu zaufania wyborców do rzetelności i uczciwości procesu wyborczego. Mowa tutaj, po pierwsze, o zamieszczaniu na stronie internetowej PKW skanów protokołów głosowania z obwodów²⁹. Tego rodzaju rozwiązanie służyć ma przeciwdziałaniu dokonywaniu ewentualnych modyfikacji treści protokołów obwodowych komisji wyborczych. Po drugie, na stronach internetowych przeznaczonych dla poszczególnych elekcji³⁰ publikuje się rozbudowane arkusze przygotowane w plikach typu Excel z danymi obrazującymi całe spektrum informacji o kandydatach, obwodach, składach obwodowych komisji wyborczych, a przede wszystkim o wynikach głosowania z rozbiciem na obwody, gminy, powiaty i województwa.

Ponadto warto wspomnieć, że w celu stworzenia ułatwień dla obywateli, organy wyborcze udostępniają na stronie PKW wiele informacji przydatnych z perspektywy wyborców i kandydatów, co także uznać należy za element procesu informatyzacji wyborów. Na stronie www.wybory.gov.pl udostępniane są najważniejsze informacje dotyczące konkretnych wyborów, w tym m.in. wyszukiwarka obwodów głosowania, dzięki której wyborcy mogą zlokalizować właściwy dla nich (z uwagi na miejsce zamieszkania) lokal obwodowej komisji wyborczej.

3. Perspektywy związane z wprowadzeniem Centralnego Rejestru Wyborców

Wdrożenie systemu WOW było niewątpliwie znaczącym krokiem na drodze rozszerzania stosowania narzędzi elektronicznych wspierających proces organizacji wyborów. Kolejnym „krokiem milowym” może okazać się – jak sygnalizowano we wprowadzeniu – uruchomienie Centralnego Rejestru Wyborców³¹.

²⁸ Zob. §3 ust. 5 uchwały nr 87/2019 PKW z dnia 12 sierpnia 2019 r.

²⁹ Zob. art. 77 § 1 k.w.

³⁰ Dostępne pod adresem: <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2018-2023> [dostęp: 23.06.2023].

³¹ Moment wdrożenia CRW będzie określony w komunikacie Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 497; dalej jako: ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. Warto zaznaczyć, że procedura wdrożenia CRW – na podstawie „komunikatu Prezesa Rady Ministrów” – jest powszechnie kontestowana przez konstytucjonalistów; zob. m.in. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Senatu z dnia 9 lutego 2023 r., s. 13, <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1473.html> [dostęp: 24.06.2023].

Specyfika CRW polega na tym, że zastąpi on zdecentralizowane rejestry wyborców prowadzone w poszczególnych gminach jako zadanie zlecone³². Warto w tym miejscu przypomnieć, że rejestry wyborów stanowią urzędowe wykazy (ewidencje³³) osób uprawnionych do głosowania, z ujęciem wyborcy zaś w rejestrze niejako sprzężone jest domniemanie posiadania przez niego praw wyborczych. Na podstawie rejestrów wyborców sporządza się spisy wyborców. Dotychczasowy system rozproszonych rejestrów powodował, że każda z gmin stosowała *de facto* różne rozwiązania informatyczne i procedury wewnętrzne, co nie sprzyjało unifikacji tej instytucji w poszczególnych jednostkach³⁴. Wprowadzenie CRW skutkować będzie tym, że w miejsce blisko 2,5 tys. rejestrów gminnych wdrożony zostanie jeden system informatyczny, co postulowano od dawna, dostrzegając w tym rozwiązaniu dodatkową gwarancję dla zapewnienia rzetelności i wiarygodności wyborów³⁵. Dostęp do jednej, centralnej bazy danych prowadzonej przez ministra właściwego ds. informatyzacji uzyskają wszystkie gminy (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast), stałe organy wyborcze za pośrednictwem KBW (PKW oraz komisarze wyborczy), minister właściwy ds. informatyzacji, minister właściwy ds. zagranicznych oraz konsulowie³⁶. Nie zmieni się natomiast rola tego wykazu – nadal będzie on potwierdzał posiadanie prawa wybierania, czyli wpis w CRW będzie umożliwiał ujęcie wyborcy w spisie wyborców właściwym dla danego obwodu głosowania, a co za tym idzie – wzięcie udziału w głosowaniu. Rejestr będzie zatem gwarantował przestrzeganie konstytucyjnych zasad powszechności i równości wyborów³⁷. Warto też wspomnieć, że CRW, poza szerokim katalogiem danych o wyborcach³⁸, zawierać będzie nadto informacje o obwodach i okręgach wyborczych (tzw. moduł geografii wyborczej). Pojawia się zatem pytanie, jaką nową jakość może wnieść wdrożenie CRW w polskiej praktyce wyborczej.

Jeśli chodzi o zalety związane z wdrożeniem CRW, to jest ich wiele, kompleksowe zaś omówienie wszystkich wykracza poza ramy niniejszego opracowania³⁹. Zasadne wydaje się jednak przytoczenie tych konsekwencji wynikających

³² Więcej A. Pyrżyńska, *O potrzebie wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców do polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Wolne i uczciwe wybory*, red. M. Granat, Warszawa 2023, s. 80.

³³ A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 18 k.w.*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks...*, s. 103.

³⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2800, Sejm IX kadencji), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2800> [dostęp: 23.06.2023].

³⁵ A. Kisielewicz, *op. cit.*, s. 105.

³⁶ Zob. art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r.

³⁷ Na ten temat pisali m.in. A. Rakowska, M. Rulka, *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego*, Warszawa 2011, s. 14.

³⁸ Szczegółowy zakres danych określają art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r.

³⁹ Szczegółowo uczyniono to w przytaczanym już opracowaniu: A. Pyrżyńska, *O potrzebie...*, a także w pracach wcześniejszym, w tym: A. Rakowska, M. Rulka, *op. cit.*, *passim*.

z wprowadzenia CRW, które mogą usprawnić proces wyborczy i pozytywnie wpłynąć na sytuację wyborców właśnie z uwagi na zastosowanie narzędzi informatycznych. Pierwszą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest bez wątpienia zwolnienie gmin z obowiązku „ręcznego” przekazywania informacji między rejestrami w związku z mobilnością wyborów. Dotychczas uwzględnienie każdego wniosku w sprawie wpisania wyborcy do rejestru wyborców w gminie innej niż miejsce stałego zamieszkania, wniosku o wpis do spisu wyborców w innym obwodzie głosowania czy też wniosku o ujęcie wyborcy w spisie wyborców sporządzanym przez konsula, wymagało uruchomienia procesu komunikacji między gminą pierwotnego wpisu a gminą prowadzącą rejestr czy spis, w którym wyborca miał zostać ujęty. Tego rodzaju obowiązki informacyjne między gminami niekiedy skutkowały problemami technicznymi w postaci pominięcia wyborcy we właściwym wykazie bądź niewykreśleniem go z wykazu pierwotnego⁴⁰. Wdrożenie CRW takie przypadki winno wyeliminować, gdyż zmiana danych dokonywana przez gminę aktualizującą status wyborcy w związku z uwzględnieniem wniosku będzie pociągała za sobą automatyczne wykreślenie danych tej osoby z zasobów pierwotnej gminy. Tym samym CRW będzie stanowił istotną gwarancję zasady równości wyborów, uniemożliwiając ujęcie jednego wyborcy w dwóch spisach wyborców.

Drugim istotnym usprawnieniem powiązanim z wprowadzeniem CRW będzie planowane uruchomienie usługi w systemie informatycznym udostępnionym przez ministra właściwego ds. informatyzacji, czyli tzw. e-usługi. Narzędzie to ułatwi wyborcom korzystanie z wielu uprawnień przewidzianych przez Kodeks wyborczy. Wyborca bez konieczności osobistego stawiennictwa w urzędzie gminy, lecz przy wykorzystaniu internetu będzie mógł złożyć wnioski: o ujęcie go w stałym obwodzie głosowania, o zmianę miejsca głosowania w konkretnych wyborach, o wpis do spisu wyborców sporządzanego przez konsula za granicą, zaś wyborca niepełnosprawny – także wniosek o wpis do spisu właściwego dla obwodu, w którym znajduje się lokal dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Co więcej, uprawnieni wyborcy za pośrednictwem e-usługi będą mogli zgłosić chęć głosowania korespondencyjnego oraz wnioski o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania, co potencjalnie otwiera perspektywę szerszego wykorzystania tych alternatywnych metod głosowania w polskim procesie wyborczym. Wreszcie, wdrożenie CRW pozwoli na „odmiejscowienie” trybu wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania⁴¹. Wniosek o jego wydanie będzie można bowiem złożyć

⁴⁰ Zob. też P. Uziębło, *Postulaty Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące pożądanego kierunku zmian kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 95.

⁴¹ Fundacja Batorego, *Uwagi do projektu zgłoszone w ramach konsultacji ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/uwagi_do_projektu_zgloszone_w_ramach_konsultacji_kodeks_wyborczy/ [dostęp: 24.06.2023].

w każdym urzędzie gminy, bez względu na miejsce zamieszkania, a jego sporządzenie będzie możliwe właśnie dzięki dostępowi każdej gminy do zasobów centralnej bazy wyborców⁴². Na koniec warto jeszcze wspomnieć, że wdrożenie CRW może także przyczynić się do zwiększenia świadomości wyborczej oraz rzetelności procesu wyborczego⁴³. Wynika to z faktu, że nowe funkcjonalności umożliwią wyborcy zweryfikowanie prawidłowości jego danych w rejestrze przy wykorzystaniu e-usługi, a także – z uwagi na implementację do CRW modułu geografii wyborczej – sprawdzenie siedziby lokalu wyborczego oraz ustalenie właściwego okręgu wyborczego w danych wyborach.

4. Elektronizacja procesu wyborczego – postulaty *de lege ferenda*

Choć ostatnie lata przyniosły znaczny postęp w drodze elektronizacji polskiego procesu wyborczego, nie ulega wątpliwości, że jest jeszcze kilka obszarów, które mogłyby zostać udoskonalone poprzez rozszerzenie zastosowania narzędzi informatycznych. Jednym z nich jest procedura sprawozdawczości finansowej komitetów wyborczych. Zgodnie z art. 142 § 1 k.w. każdy komitet wyborczy uczestniczący w wyborach zobowiązany jest do złożenia sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu. Dotychczas, na podstawie regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego⁴⁴, komitety wywiązywały się z tego obowiązku, składając sprawozdania w formie tradycyjnej (papierowej). Taki tryb działania w praktyce naraża jednak tę procedurę na niepotrzebne błędy. Są one zauważalne w odniesieniu zarówno do kwestii formalnych, jak i merytorycznych. W pierwszym przypadku nieprawidłowości odnotowywane są w praktyce wyborczej, zarówno gdy chodzi o rodzaj stosowanego przez komitety wzoru sprawozdania (sprawozdanie zwykle bądź łączne w przypadku wyborów samorządowych), kompletność wypełnienia pól formularza czy katalog załączników, które powinny zostać dołączone do dokumentu. Poza problemami z zachowaniem tzw. poprawności formalnej sprawozdań, do rzadkości nie należą przypadki, gdy sama zawartość merytoryczna dokumentu budzi wątpliwości – innymi słowy, gdy w sprawozdaniach występują błędy rachunkowe (kwestia poprawności merytorycznej). Sytuacje takie mogą wynikać z różnych przyczyn, w tym m.in. z powoływania

⁴² Szerzej na temat tych procedur oraz zalet wprowadzenia e-usługi: A. Pyrżyńska, *O potrzebie...*, s. 95.

⁴³ *Ibidem*, s. 87-88.

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1566.

na funkcję pełnomocników finansowych komitetów osób nieposiadających należytego przygotowania zarówno w zakresie prawa wyborczego, jak i przepisów o rachunkowości⁴⁵. Jak się wydaje, informatyzacja procedury składania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych mogłaby stanowić środek wspierający pełnomocników finansowych w prawidłowym przygotowaniu i złożeniu sprawozdań. Opracowanie i wdrożenie odpowiedniego systemu informatycznego wyposażonego w niezbędne funkcjonalności mogłoby bowiem monitorować postęp procesu przygotowania sprawozdań, w tym sygnalizować fakt niewypełnienia wymaganych pól formularza bądź wystąpienie błędów natury rachunkowej. Taki mechanizm byłby znaczącym ułatwieniem dla pełnomocników finansowych sporządzających sprawozdania, ale także odciążałby organy wyborcze i ich aparat pomocniczy w toku ich badania. Po drugie, warto zauważyć, że fakt składania sprawozdań w formie tradycyjnej (papierowej) nie sprzyja ich społecznej kontroli. Jak wiadomo, każde sprawozdanie finansowe może zostać udostępnione podmiotom zainteresowanym na zasadach określonych w art. 143 k.w. Ich aktualna forma nie ułatwia wyszukiwania konkretnych informacji, tak jakby mogło to wyglądać w przypadku plików elektronicznych. Papierowe wersje sprawozdań nie są też formą dogodną dla osób niepełnosprawnych, wyrażających chęć zweryfikowania danych w sprawozdaniu. Warto zauważyć, że na potrzebę elektronizacji procedury składania sprawozdań zwracała uwagę także PKW w przygotowanej przez siebie informacji powyborczej z 2021 r., wskazując, iż aktualna procedura „utrudnia [...] dostęp do sprawozdań finansowych w formie skanów graficznych, ogranicza czytelność dokumentów, uniemożliwia ich przeszukiwanie narzędziami informatycznymi i przedłuża proces publikacji, co stanowi ograniczenie jawności finansowania kampanii wyborczej⁴⁶”. Warto zaznaczyć, że ustawodawca, nowelizując Kodeks wyborczy w 2023 r., zmienił brzmienie upoważnienia do wydania przez ministra właściwego ds. finansów publicznych rozporządzenia w sprawie wzoru sprawozdania finansowego, dodając, że minister winien w akcie wykonawczym określić „sposób przekazania, w tym również w formie elektronicznej, organom wyborczym sprawozdania oraz dokumentów do niego dołączonych”. Zgodnie z brzmieniem art. 13 ust. 2 ustawy z 26 stycznia 2023 r., powinien to uczynić nie później niż w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy. Kwestią zasadniczą jest zatem to, jak ów „sposób” zostanie określony przez ministra i czy faktycznie nowa regulacja będzie umożliwiała stworzenie w przyszłości narzędzi wspierających pełnomocników oraz

⁴⁵ Na temat problemów z przygotowaniem merytorycznym pełnomocników finansowych m.in. P. Sobiesiak-Penszko, F. Pazderski, *Przejrzystość lokalnych finansów wyborczych w Polsce. Jak zwiększyć zaufanie obywateli do polityki?*, „Analizy i Opinie” 2016, nr 3, s. 14.

⁴⁶ Informacja PKW z dnia 25 stycznia 2021 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, s. 16, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf [dostęp: 24.06.2023].

instrumentów zwiększających dostępność sprawozdań. Wydaje się jednak, że wymagałoby to dokonania dalszych zmian na poziomie ustawowym.

Warto także wskazać, że obszarem, który mógłby jeszcze zostać poddany informatyzacji, jest procedura zbierania podpisów poparcia pod listami kandydatów. Jak wiadomo, ten właśnie etap w procesie wyborczym często budzi wiele kontrowersji. Nierzadko w toku weryfikacji poprawności złożonych podpisów okazuje się, że część wymaganych danych na listach poparcia jest niekompletna, w innych przypadkach na listach pojawiają się podpisy osób nieżyjących. Problematicznym zjawiskiem jest także zbieranie podpisów przed formalnym przyjęciem zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego⁴⁷. Z drugiej strony warto też dodać, że sam mechanizm nieautomatyzowanego sprawdzania przedłożonych podpisów poparcia jest zadaniem niebywale trudnym i wymagającym znacznego zaangażowania administracji wyborczej. Elektroniczna tego wycinka procesu wyborczego mogłaby zatem wyeliminować wiele aktualnie występujących problemów, począwszy od korupcyjogennych zjawisk negatywnie oddziałujących na rzetelność i uczciwość wyborów, po kwestie organizacyjne, utrudniające sprawne przygotowanie i organizację wyborów.

5. Wnioski

Procedura elektronicznej różnych sfer działania administracji jest zjawiskiem naturalnym i nieuniknionym, biorąc pod uwagę postęp techniczny i cywilizacyjny, a także potrzeby współczesnych społeczeństw. Dotyczy to także – jak pokazała niniejsza analiza – procesu administrowania wyborami. Należy zauważyć, że wprowadzanie kolejnych narzędzi informatycznych do procesu wyborczego wpływa pozytywnie na jego sprawność, może przyczyniać się do wzmocnienia jego rzetelności, a co za tym idzie – także do budowania zaufania wyborców do tej sfery działalności państwa. Biorąc pod uwagę dotychczasowe osiągnięcia w drodze elektronicznej procedury przygotowania i organizacji wyborów, za najważniejsze uznać należy wdrożenie systemu WOW i powierzenie zadania jego doskonalenia – na zasadzie wyłączności – administracji wyborczej. Ma to ogromne znaczenie, gdyż gwarantuje pełną kontrolę nad tym kluczowym instrumentem wsparcia wyborów, a także umożliwia jego stałą ewaluację i reagowanie na ewentualną potrzebę modyfikacji funkcjonalności. Duży potencjał w drodze informatyzacji procesu wyborczego należy także łączyć z planowanym wdrożeniem CRW, który nie tylko poprawi

⁴⁷ Na problemy te zwracają uwagę m.in. K. Składowski, *Tryb zgłaszania kandydatów w wyborach na urząd Prezydenta RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 6, s. 6 oraz K. Urbaniak, *Prawne i praktyczne aspekty obowiązku zbierania podpisów jako element prawa zgłaszania kandydata w wyborach prezydenckich. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Politologiczne” 2016, vol. 42, s. 40.

jakość prowadzonych baz danych o wyborcach, ale także otworzy nowe możliwości przed wyborcami w zakresie korzystania przez nich z przysługujących uprawnień wyborczych. Warto jednak zastanowić się jeszcze nad tym, które z pozostałych obszarów procesu organizacji wyborów mogłyby zostać usprawnione na skutek wprowadzenia narzędzi elektronicznych. Z pewnością duże pole do działania stwarza w tym zakresie procedura składania i badania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, a także mechanizm zbierania podpisów poparcia pod listami kandydatów.

Literatura

- Bentkowski S., *Prawne aspekty informatyzacji administracji na poziomie urzędu gminy*, [w:] *Wybrane aspekty informatyzacji w samorządach a zasada dobrej administracji*, red. M. Sitek, P.B. Zientarski, Warszawa 2019.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Fundacja Batorego, *Uwagi do projektu zgłoszone w ramach konsultacji ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/uwagi_do_projektu_zgloszone_w_ramach_konsultacji_kodeks_wyborczy/ [dostęp: 24.06.2023].
- Kusiak-Winter R., *Kierunki i etapy rozwoju e-administracji publicznej*, [w:] *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, J. Korczak, Wrocław 2021.
- Lewańska E., Sokołowska W., Stróżyna M., *Projektowanie e-usług dla administracji publicznej w podejściu procesowym – studium przypadku*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2016, nr 42.
- Michalak B., Zbieranek J., *Administracja wyborcza w kryzysie. Analiza i rekomendacje na przyszłość*, [w:] *Co się stało 16 listopada 2014 r. Wybory samorządowe 2014*, red. J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, Warszawa 2015.
- Musiał-Karg M., *The Use of Information and Communication Technologies in Electoral Procedures: Comments on Electronic Voting Security*, „International Journal of Law and Political Sciences” 2017, vol. 11, nr 9.
- Pyrzyńska A., *O potrzebie wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców do polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Wolne i uczciwe wybory*, red. M. Granat, Warszawa 2023.
- Pyrzyńska A., *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019.
- Rakowska A., Rulka M., *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego*, Warszawa 2011.
- Rybarczyk D., Skowrońska M., *Komputerowy system wyborczy a prawo – od realizmu do poprawności*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH” 2016, nr 40.
- Sitek M., Zientarski P.B., *Słowo wstępne*, [w:] *Wybrane aspekty informatyzacji w samorządach a zasada dobrej administracji*, red. M. Sitek, P.B. Zientarski, Warszawa 2019.
- Składowski K., *Tryb zgłaszania kandydatów w wyborach na urząd Prezydenta RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 6.
- Sobiesiak-Penszko P., Pazderski F., *Przejrzystość lokalnych finansów wyborczych w Polsce. Jak zwiększyć zaufanie obywateli do polityki?*, „Analizy i Opinie” 2016, nr 3.
- Urbaniak K., *Prawne i praktyczne aspekty obowiązku zbierania podpisów jako element prawa zgłaszania kandydata w wyborach prezydenckich. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Politologiczne” 2016, vol. 42.
- Uziebło P., *Postulaty Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące pożądanego kierunku zmian kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2.

Akty prawne

- Uchwała nr 87/2019 PKW z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie warunków oraz sposobu pomocniczego wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r., M.P. z 2019 r. poz. 785.
- Uchwała nr 162/2020 PKW z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie warunków oraz sposobu pomocniczego wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., M.P. z 2020 r. poz. 522.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2022 r. poz. 1277.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 r. poz. 130.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 497.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1566.
- Zarządzenie nr 43/2016 Szefa KBW z dnia 19 października 2016 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości rzeczowej jednostek organizacyjnych Krajowego Biura Wyborczego ze zm., www.kbw.gov.pl [dostęp: 23.06.2023].
- Zarządzenie nr 14/2018 Szefa KBW z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie powołania Zespołu ds. systemu Wsparcie Organów Wyborczych (WOW) w Krajowym Biurze Wyborczym.

Inne

- Informacja PKW z dnia 25 stycznia 2021 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf [dostęp: 24.06.2023].
- Komunikat w sprawie spotkania członków zespołu projektowego systemu informatycznego „Wsparcie Organów Wyborczych”, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1486463048_Komunikat_zespol_informatyki_-_luty.pdf [dostęp: 23.06.2023].
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2800, Sejm IX kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2800> [dostęp: 23.06.2023].
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Senatu z dnia 9 lutego 2023 r., <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1473.html> [dostęp: 24.06.2023].

Waldemar Ratajczak

Uniwersytet Kaliski

ORCID 0000-0002-0565-0761

walrat@amu.edu.pl

AI w szkolnictwie wyższym

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, szkolnictwo wyższe, etyka

Streszczenie. Trwająca obecnie transformacja cyfrowa ma wpływ na wszystkie systemy gospodarcze, społeczne i socjalne. Wykorzystywanie narzędzi AI jako asystentów w codziennym życiu staje się coraz bardziej popularne. Obecność sztucznej inteligencji zaczyna być dostrzegana w szkolnictwie wyższym. Nie tylko je modernizuje, ale także może przyczynić się do budowania bardziej sprawiedliwego i dostępnego systemu edukacji dla wszystkich. Swoboda w korzystaniu z różnych narzędzi informatycznych, w tym takich jak generatory treści czy obrazu, wpisuje się w otwartość zarówno nauki, jak i dydaktyki, która powinna propagować różnorodność źródeł i treści. Tradycyjną rolą edukacji jest bowiem przygotowanie studentów do życia w przyszłości. Uczelnie powinny zatem uwzględniać rosnące znaczenie sztucznej inteligencji w życiu codziennym i aktywnie włączać ją do procesu nauczania, aby przygotować studentów do umiejętnego korzystania z tych narzędzi zarówno w pracy zawodowej, jak i w życiu osobistym. Co warto podkreślić, kwestie związane z korzystaniem ze sztucznej inteligencji, zarówno przez wykładowców, jak i studentów, powinny zostać uregulowane prawnie. Niezbędne powinno się stać każdorazowe wskazywanie użycia generatora treści, obrazu czy dźwięku, ponieważ powstałe w ten sposób dzieło nie jest w pełni dziełem autorstwa osoby, która skorzystała z tego narzędzia.

AI in higher education

Keywords: artificial intelligence, higher education, etics

Summary. The ongoing digital transformation is affecting all economic, social and societal systems. The use of AI tools as assistants in everyday life is becoming increasingly popular. The presence of artificial intelligence is beginning to be noticed in higher education. Not only does it modernise it, but it can also contribute to building a more equitable and accessible education system for all. Freedom in the use of various IT tools, including content and image generators, is in line with the openness of both science and teaching, which should promote diversity of sources and content. The traditional role of education is to prepare students for life in the future. Universities should therefore take into account the growing importance of artificial intelligence in everyday life and actively incorporate it into the teaching process in order to prepare students to use these tools skilfully both in their professional and personal lives. It is worth emphasising that issues related to the use of artificial intelligence, both by lecturers and students, should be regulated by law. It should become mandatory to indicate the use of a content, image or sound generator each time, because the work created in this way is not entirely the work of the person who used the tool.

Wprowadzenie

Już blisko 400 lat temu Kartezjusz w rozważaniach prowadzonych nad naturą umysłu, w dziele z 1637 r. pt. *Rozprawa o metodzie*, dopuszczał myśl o wejściu maszyn w interakcje z ludźmi. Wówczas nie wydawała mu się realna możliwość przeprowadzenia rozmowy z maszyną tak jak z drugim człowiekiem. Tymczasem już w XX stuleciu stało się to możliwe¹. Tę interakcję sztucznej inteligencji z osobą ludzką można wykorzystać na różnych płaszczyznach, w tym w edukacji.

Sztuczna inteligencja w ostatnim czasie niezwykle zyskała na znaczeniu jako narzędzie, które może zrewolucjonizować tradycyjne metody nauczania zarówno w szkolnictwie podstawowym, średnim, jak i w szkolnictwie wyższym. W dobie dynamicznego rozwoju technologii uczelnie na całym świecie coraz częściej sięgają po metody oparte na rozwiązaniach z obszaru AI, aby przede wszystkim poprawić jakość kształcenia. Oprócz tego wykorzystanie nowoczesnych technologii w tym obszarze pozwala zoptymalizować procesy zarządzania edukacją, jak również ułatwia dostosować programy edukacyjne do indywidualnych potrzeb studentów. Powodzenie wykorzystania tego typu narzędzi w procesie edukacji w dużym stopniu jest wynikiem tego, że studenci – w przeciwieństwie do osób starszych – są wyjątkowo otwarci na nowe rozwiązania technologiczne.

Współpraca między ludźmi i AI, zwłaszcza w dziedzinie edukacji, może przyczynić się do rozwoju nowych umiejętności i stymulowania kreatywności studentów. Aby w pełni wykorzystać potencjał AI, zarówno studenci, jak i wykładowcy muszą zdobyć nowe umiejętności, w tym zrozumieć technologię i jej ograniczenia oraz posiadać umiejętność komunikacji i współpracy z nią. Jak należy przypuszczać, wszyscy – niezależnie od dziedziny – będą potrzebować dodatkowych kompetencji cyfrowych oraz znajomości technologii AI².

¹ Test Turinga, zaproponowany w 1950 r. przez brytyjskiego matematyka i informatyka Alana Turinga, to klasyczny test, którego celem jest ocena zdolności sztucznej inteligencji do zachowania się na tyle podobnie do człowieka, że inni ludzie nie byliby w stanie odróżnić interakcji z tą sztuczną inteligencją od interakcji z innym człowiekiem. Innymi słowy: jest to test imitowania zachowania człowieka. Współcześnie test Turinga nie jest traktowany jako idealne narzędzie do oceny jakości inteligencji. Zdolność do przekonania ludzi, że maszyna jest człowiekiem, nie jest bowiem równoznaczna z ogólną inteligencją, a zwłaszcza ze świadomością. Ze względu na krytykę i ograniczenia testu Turinga badacze nadal poszukują innych, bardziej zaawansowanych i zróżnicowanych testów oceny sztucznej inteligencji. Przykładem jest test Rorschacha (test plam atramentowych), który pozwala ocenić, czy maszyna wykazuje zdolność do interpretacji i rozumienia abstrakcyjnych wzorców. Test Turinga – mimo swojej ważności jako historycznego kamienia milowego – jest tylko jednym z wielu sposobów na ocenę postępu sztucznej inteligencji.

² Przykładowo w tym zakresie istotną umiejętnością związaną z korzystaniem ze sztucznej inteligencji przez studentów jest tzw. *prompt engineering*, czyli umiejętność tworzenia pytań, które pozwolą uzyskać najbardziej przydatne odpowiedzi z platform AI.

Zapewnienie jakości kształcenia

Zapewnienie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym jest procesem ciągłym, systematycznym oraz wieloaspektowym. Opiera się on na przekonaniu, że umacnianiu wysokiej jakości kształcenia studentów sprzyja wiele elementów. Należy do nich między innymi wsłuchiwanie się w głos odbiorców usług edukacyjnych czy promowanie najlepszych rozwiązań, w tym korzystanie z najnowszych rozwiązań technologicznych. Obowiązek tworzenia wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia został wprowadzony przepisami rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia. Kolejnym istotnym krokiem było wprowadzenie Krajowych Ram Kwalifikacji (KRK). Stało się to wraz ze znowelizowaniem ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym 18 marca 2011 r. Następnym etapem doskonalenia jakości kształcenia było wprowadzenie Polskiej Ramy Kwalifikacji na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji określającej uniwersalne charakterystyki na poszczególnych poziomach kształcenia w zakresie wiedzy, umiejętności oraz kompetencji społecznych. Uszczegółowienie charakterystyk uniwersalnych stanowią charakterystyki drugiego stopnia efektów uczenia się, dla kwalifikacji na poziomach 6-8 Polskiej Ramy Kwalifikacji.

Niezależnie od unormowań ustawowych uczelnie opracowują własne, wewnętrzne systemy zapewnienia jakości kształcenia. Odnoszą się one na ogół do wszystkich etapów i aspektów procesu dydaktycznego. Między innymi uwzględniają działania podejmowane w celu doskonalenia programów studiów na wszystkich kierunkach studiów prowadzonych w danej uczelni. Zwracają uwagę na odpowiednią organizację zajęć dydaktycznych, zapewnienie odpowiednich zasobów do nauki oraz środków wsparcia dla studentów, zapewnienie odpowiedniej organizacji procesu kształcenia, a ponadto na zapewnienie odpowiedniej jakości kadry dydaktycznej, o wysokich kwalifikacjach i kompetencjach, gwarantującej wysoką jakość kształcenia.

Zapewnianie jakości kształcenia było jednym z kierunków działania, narzędzi, które od początku wpisane były w reformę bolońską³. W szczególny sposób zwrócono uwagę na kwestię uwzględniania innowacyjnych metod w procesie dydaktycznym w Komunikacie Paryskim z 2018 r., w treści którego ministrowie podkreślili znaczenie „współpracy w obszarze praktyk innowacyjnego uczenia się i kształcenia za kolejny wyróżnik w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego (EOSW)”.

³ M. Dybaś-Stronkowska, *Zmiany w rozumieniu jakości kształcenia w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego*, [w:] *Edukacja dla przyszłości – jakość kształcenia*, red. E. Chmielecka, N. Krasniewska, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2019, s. 39.

W zaleceniach przygotowanych przez 2. Grupę Doradczą Bolońskiej Grupy Wdrożeniowej ds. Uczenia się i Kształcenia, opracowanych w Rzymie w 2020 r., podkreślano kreowanie elastycznych ścieżek uczenia się z wykorzystaniem możliwości oferowanych przez technologie cyfrowe. Dynamiczny rozwój technologiczny powoduje, że obecnie studentów należy wyposażać nie tylko w kompetencje uniwersalne oraz umiejętności stanowiące trzon tradycyjnego wykształcenia akademickiego, takie jak krytyczne myślenie, rozwiązywanie problemów i uczenie się. Wyraźny nacisk kładzie się na to, że ich uzupełnieniem powinny być umiejętność współpracy, komunikacji oraz kompetencje podyktowane zmianą technologiczną⁴.

Raport OECD „The future of education and skills Education 2030” z 2017 r. po wskazaniu na umiejętności interdyscyplinarne oraz kreatywne i analityczne wymienia umiejętności, których wykształcenie może pomóc w stawieniu czoła wyzwaniom przyszłości w postaci umiejętności cyfrowych i technicznych. Celem wykorzystania sztucznej inteligencji w edukacji prowadzonej w szkolnictwie wyższym jest poprawa jakości kształcenia. Jedną z największych zalet zastosowania AI w szkolnictwie wyższym jest możliwość przewidywania przyszłych potrzeb edukacyjnych studentów.

Szczególne znaczenie mają adaptacyjne systemy nauczania, dzięki którym proces edukacyjny zostaje dostosowany do indywidualnych potrzeb pojedynczego studenta. Polegają one na wykorzystaniu zaawansowanych algorytmów AI, które analizują dane w czasie rzeczywistym w celu precyzyjnego określenia mocnych i słabych stron danego studenta. Systemy oparte na AI mogą analizować wyniki egzaminów, dostarczając nauczycielom akademickim dokładnych i obiektywnych informacji zwrotnych. Dzięki zaawansowanym algorytmom sztucznej inteligencji uczelnie mogą analizować dane dotyczące postępów studentów, ich preferencji czy też stylów uczenia się. AI pozwala tworzyć indywidualne ścieżki kształcenia, które dostosowują się do poziomu wiedzy i tempa przyswajania informacji przez studenta. Sztuczna inteligencja umożliwia wykładowcom śledzenie postępów uczniów w czasie rzeczywistym poprzez analizę danych z różnych aktywności edukacyjnych. W ten sposób można znaleźć obszary, w których student radzi sobie dobrze, i te, gdzie przyda mu się wsparcie. Dane tego typu mogą obejmować wyniki testów, interakcje z platformami e-learningowymi, jak również informacje o zainteresowaniach bądź preferencjach naukowych poszczególnych studentów. Algorytm AI może wskazywać, które zagadnienia sprawiały trudności określonemu studentowi, sugerując jednocześnie, w których obszarach wymaga on dodatkowego wsparcia. W efekcie system może proponować dodatkowe ćwiczenia w obszarze, w którym zauważalne są słabsze postępy danego studenta. Predykcyjne modelowanie pozwala

⁴ *Ibidem*, s. 50.

przygotować się na sytuacje, w których mogą pojawić się trudności, i zapobiec im, zanim problem stanie się poważniejszy. To pomaga wykładowcom planować długoterminowe strategie nauczania. Z kolei testy adaptacyjne na bieżąco dostosowują poziom trudności pytań do odpowiedzi studenta. Pozwala to dokładniej ocenić wiedzę i umiejętności każdego podopiecznego z osobna. Dzięki adaptacyjnym testom oceny są bardziej sprawiedliwe, a studenci otrzymują informację, jakie są ich rzeczywiste umiejętności.

W efekcie nie tylko prowadzi to do podniesienia jakości kształcenia, ale jednocześnie umożliwia bardziej efektywne zarządzanie czasem oraz zasobami. W wyniku tego sztuczną inteligencję należy postrzegać jako nieocenione narzędzie we współczesnym szkolnictwie wyższym.

Koncepcja uczenia się przez całe życie

Koncepcja uczenia się przez całe życie określana jest obecnie jako *lifelong learning*. Odnosi się ona do wszelkiej trwającej przez całe życie aktywności, mającej na celu rozwój wiedzy i umiejętności w perspektywie osobistej, obywatelskiej, społecznej oraz zorientowanej na zatrudnienie. W istocie koncepcja *lifelong learning* oznacza ustawiczne podejmowanie uczenia się i przystosowywanie do szybko następujących zmian. U podstaw tej koncepcji leży założenie, że człowiek rodzi się z naturalną ciekawością świata i chętnie się uczy. Sama w sobie nauka przez całe życie – i osiągnięty dzięki temu rozwój – może być osobistym sukcesem dla każdego człowieka.

Koncepcja *lifelong learning* wykazuje silny związek z pojęciem kompetencji kluczowych, które znalazło się w Zaleceniu Rady Unii Europejskiej z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (2018/C 189/01). Kompetencje kluczowe tworzy dynamiczna kombinacja wiedzy, umiejętności oraz postaw, które osoba ucząca się musi rozwijać przez całe życie, począwszy od najmłodszych lat. Na liście kompetencji kluczowych, rekomendowanych przez Radę UE, wśród między innymi kompetencji w zakresie tworzenia i rozumienia informacji, kompetencji matematycznych oraz wśród kompetencji wielojęzyczności znalazły się kompetencje cyfrowe. Stają się one motorem funkcjonowania w cyfrowym świecie innowacyjnego społeczeństwa, które twórczo i sprawnie będzie się posługiwać narzędziami nowych technologii. Nie polegają one tylko na obsłudze komputera i programów komputerowych. Kompetencje cyfrowe współcześnie są jedną z najbardziej pożądanych kompetencji. Stanowią one element szeroko rozumianych kompetencji przyszłości. Kompetencje cyfrowe obejmują zespół umiejętności bazowych, jak umiejętność czytania, pisanie oraz umiejętności matematyczne i językowe.

Benefity z obecności AI w szkolnictwie wyższym

Zwiększenie dostępności edukacji dzięki zastosowaniu AI w szkolnictwie wyższym stanowi obecnie jeden z bardziej przełomowych aspektów jej wykorzystania. Korzystanie z tradycyjnych systemów edukacyjnych ograniczone jest barierami, takimi jak ograniczenia geograficzne czy zasoby finansowe. Sztuczna inteligencja, dzięki swoim zaawansowanym możliwościom, pozwala na znaczne podniesienie dostępności edukacji na wielu poziomach. Platformy edukacyjne wspierane przez AI mogą oferować kursy online, dostępne dla studentów na całym świecie, niezależnie od ich lokalizacji. To z kolei umożliwia dostęp do wysokiej jakości edukacji dla osób z krajów o ograniczonej ofercie edukacyjnej. Ponadto należy mieć na uwadze, że sztuczna inteligencja wspiera studentów z różnymi potrzebami edukacyjnymi, dostarczając dodatkowe narzędzia w postaci automatycznych transkrypcji wykładów czy też narzędzia do rozpoznawania mowy oraz tekstu, ułatwiające naukę osobom z dysleksją. W przypadku adaptacyjnych systemów nauczania możliwe jest dostosowanie treści i metod nauczania do indywidualnych możliwości każdego studenta. Ma to szczególne znaczenie dla osób uczących się we własnym tempie bądź mających specyficzne trudności w nauce. Nadto jeszcze AI umożliwia kreowanie programów nauczania w wielu językach, co eliminuje barierę językową i pozwala studentom z różnych części świata na dostęp do tych samych materiałów edukacyjnych.

Jedną z najważniejszych korzyści związanych z wykorzystaniem AI w edukacji jest personalizacja procesu nauki. Sztuczna inteligencja bowiem umożliwia indywidualizację edukacji, dostosowując materiał do potrzeb oraz możliwości studentów. Dzięki temu mogą oni skupić się na obszarach, które sprawiają im trudności, rozwijając swoje kompetencje we własnym tempie. Warto odnotować, że sztuczna inteligencja zapewnia natychmiastową informację zwrotną, co jest kluczowe dla efektywnego przyswajania wiedzy.

Zagrożenia wynikające z obecności AI w szkolnictwie wyższym

Obecność sztucznej inteligencji w szkolnictwie wyższym może rodzić pewne zagrożenia, których nie można przemilczeć ani ignorować. Jedno z głównych stanowi obawa o odhumanizowanie procesu edukacyjnego. Automatyzacja wielu procesów nauczania, choć z jednej strony zwiększa efektywność, to z drugiej może prowadzić do ograniczenia interakcji między studentami a wykładowcami/ludźmi, co ma zasadnicze znaczenie dla rozwijania umiejętności krytycznego myślenia. Z uwagi na to, że AI wymaga gromadzenia i analizy ogromnych ilości informacji o studentach – wyrażane są obawy o dostateczne zapewnienie bezpieczeństwa przekazywanych algorytmom danych. Niedostateczne zabezpieczenie danych może prowadzić do ich wycieku lub nieodpowiedniego wykorzystania. Kolejnym zagrożeniem jest ryzyko

uprzedzeń algorytmicznych. Systemy AI na skutek nieprawidłowej konstrukcji mogą faworyzować lub dyskryminować pewne grupy studentów, co w konsekwencji może prowadzić do nierówności w dostępie do edukacji. Zbyt silne poleganie na sztucznej inteligencji może osłabić rolę wykładowców/ludzi. W ten sposób może dojść do zmiany ich roli – z mentorów i przewodników edukacyjnych mogą się stać osobami, które jedynie nadzorują pracę algorytmów, co w konsekwencji może negatywnie wpłynąć na jakość kształcenia.

Obawy

Pomimo zauważalnych korzyści, jakie daje korzystanie z AI przez studentów, widoczne są obawy związane z ryzykiem powstania nadmiernej zależności (jeśli nie wszystkich, to wielu) studentów od tych narzędzi, co w konsekwencji może prowadzić do ich mniejszego zaangażowania i ograniczenia samodzielnego oraz konstruktywnego myślenia. Wobec tego kluczowe wydaje się znalezienie równowagi między wykorzystaniem AI a jednoczesnym promowaniem samodzielności i kreatywności myślenia studentów, którzy technologię tę powinni traktować jedynie pomocniczo. Niepokój budzi również to, że jak dotąd nieliczne uczelnie w Polsce zdecydowały się na uregulowanie analizowanego problemu i wskazanie, że każdorazowe korzystanie z generatorów obrazu, dźwięku czy tekstu, których zasadniczym składnikiem jest AI, powinno być ujawnione⁵. W świetle powyższych rozważań kluczowe staje się świadome korzystanie ze sztucznej inteligencji, oparte na zasadzie transparentności i w określonych granicach.

Literatura

Dybaś-Stronkowska M., *Zmiany w rozumieniu jakości kształcenia w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego*, [w:] *Edukacja dla przyszłości – jakość kształcenia*, red. E. Chmielecka, N. Kraśniewska, Warszawa 2019.
<https://www.ctl.ox.ac.uk/ai-tools-in-teaching> [dostęp: 10.10.2024].

⁵ Precyzyjne zasady w tym zakresie opracował i wdrożył Uniwersytet w Oxfordzie. Z zawartych tam zaleceń wynika, że „Studenti powinni mieć świadomość, że narzędzia sztucznej inteligencji nie są w stanie zastąpić ludzkiego myślenia krytycznego ani rozwoju naukowych argumentów opartych na dowodach i wiedzy przedmiotowej, które stanowią podstawę ich wykształcenia uniwersyteckiego. Studenti korzystający ze sztucznej inteligencji podczas studiów muszą nauczyć się i ćwiczyć te same umiejętności akademickie, takie jak robienie notatek i jasne przypisywanie, które stanowią zabezpieczenia przed plagiatem, zapewniając wyraźne odróżnienie ich własnej pracy od wszelkich tekstów lub materiałów pochodzących z narzędzi generatywnej sztucznej inteligencji. Nieautoryzowane użycie sztucznej inteligencji podlega przepisom dotyczącym plagiatu i podlegałoby karom akademickim. W przypadku gdy wydział, kadra lub program zezwoliły na wykorzystanie sztucznej inteligencji generatywnej w przygotowaniu pracy do egzaminu, studenci powinni wyraźnie poinformować, w jaki sposób została ona wykorzystana w ich pracy”, <https://www.ctl.ox.ac.uk/ai-tools-in-teaching> [dostęp: 10.10.2024].

Dominika Skoczylas

Uniwersytet Szczeciński

ORCID 0000-0003-1231-8078

dominika.skoczylas@usz.edu.pl

Dyrektywa NIS 2 a cyberbezpieczeństwo administracji publicznej

Słowa kluczowe: administracja publiczna, cyberbezpieczeństwo, dyrektywa NIS 2, krajowy system cyberbezpieczeństwa, podmioty kluczowe

Streszczenie. Artykuł poświęcony jest problematyce cyberbezpieczeństwa administracji publicznej. Celem jest scharakteryzowanie działań podejmowanych przez podmioty administracji publicznej w zakresie zapewnienia cyberbezpieczeństwa usług świadczonych w sektorze publicznym. Nie ulega wątpliwości, że zwiększenie odporności sektora administracji publicznej na cyberzagrożenia stanowi kluczowy element efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych. Rozważania w przedmiotowym zakresie przeprowadzono, opierając się na przepisach obowiązującej ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz dyrektywy NIS 2, na podstawie której podmioty administracji publicznej uznano za tzw. podmioty kluczowe dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej. W związku z wprowadzeniem przedmiotowej dyrektywy niezbędna stała się nowelizacja ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Przedmiotem artykułu jest przedstawienie i ocena aktualnych regulacji prawnych dotyczących cyberbezpieczeństwa administracji publicznej oraz wskazanie zasadności zmian wprowadzonych na podstawie dyrektywy NIS 2. Analiza tematu pozwoli odpowiedzieć na pytania, czy dyrektywa NIS 2 zapewni wprowadzenie jednolitych środków mających na celu osiągnięcie wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa w całej Unii oraz jakie kwestie powinna uwzględniać polityka cyberbezpieczeństwa administracji publicznej. Mając na uwadze powyższe, w artykule zostaną przedstawione możliwości zastosowania nowych technologii w administracji publicznej. Wyjaśnione zostaną również podstawowe pojęcia wprowadzone na mocy dyrektywy NIS 2. Autorka pracy zgadza się z aktualną polityką Unii Europejskiej, zgodnie z którą podmioty administracji publicznej uznano za tzw. podmioty kluczowe, tym samym popiera wskazanie skoordynowanych ram w zakresie cyberbezpieczeństwa administracji publicznej. W pracy wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną.

The NIS 2 Directive and the cybersecurity of public administrations

Keywords: public administration, cybersecurity, NIS 2 Directive, national cybersecurity system, essential entities

Summary. This article is devoted to the issue of cybersecurity of public administration. The aim is to characterise the actions taken by public administration entities in ensuring the cybersecurity of public sector services. There is no doubt that increasing the resilience of the public administration sector to cyberthreats is a key element in the efficiency and effectiveness of public tasks. The discussion in this regard is based on the provisions of the current Act on the National Cybersecurity System and the NIS 2 Directive, under which public administration entities are recognised as so-called essential entities for maintaining critical social or economic activities. Following the introduction of this

Directive, it became necessary to amend the National Cybersecurity System Act. The subject of this article is to present and assess the current legal regulations on public administration cybersecurity and to indicate the rationale for the changes introduced on the basis of the NIS 2 Directive. The analysis of the topic will allow answering the questions: will the NIS 2 Directive allow the introduction of uniform measures to achieve a high common level of cybersecurity across the Union? and secondly, what issues should be taken into account in a public administration's cybersecurity policy? With the above in mind, the article will present the possibilities of applying new technologies in public administration. The basic concepts introduced by the NIS 2 Directive will also be explained. The author of the paper agrees with the current policy of the European Union, according to which public administration entities have been recognised as so-called „essential entities”, thus supporting the identification of a coordinated framework for public administration cybersecurity. The paper uses a dogmatic-legal method.

Wprowadzenie

Niekwestionowanie powszechne zastosowanie środków komunikacji elektronicznej ukształtowało nowy model administracji publicznej. Modernizacja sektora publicznego nie jest jednak utożsamiana wyłącznie ze zmianami na płaszczyźnie technologicznej, ale przede wszystkim organizacyjno-prawnej. Elektroniczna administracja poprzez zastosowanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych (dalej: ICT) może w sposób łatwy, a jednocześnie efektywny świadczyć usługi użyteczności publicznej na odległość. Tym samym, na co zwraca uwagę Maciej Błazewski, szczególna zaleta e-administracji przejawia się w jej powszechności, nieskrępowanej komunikacji pomiędzy organami administracji publicznej a organami administracji publicznej (komunikacja wewnątrz struktur administracji) oraz podmiotami publicznymi a obywatelami (komunikacja zewnętrzna). Autor dodaje, że „zasada powszechności dotyczy dwóch aspektów działania administracji publicznej: stosowania systemów teleinformatycznych oraz zapewnienia spójności tych systemów”¹. Powyższe stwierdzenie wydaje się zasadne, biorąc pod uwagę takie cechy administracji, jak jej dostępność, fachowość, efektywność, skuteczność czy poszanowanie interesu publicznego. W tym miejscu należy zaznaczyć, że równie istotny wpływ na informatyzację życia publicznego miały (i mają) potrzeby społeczeństwa informacyjnego. Można sformułować tezę, że środki komunikacji elektronicznej w znaczącym stopniu kształtują relacje społeczeństwa z instytucjami publicznymi, jednocześnie kreują wizerunek otwartej i przyjaznej administracji, zapewniają transparentność i skuteczność działań².

Jednakże obok niewątpliwie pozytywnych aspektów zastosowania nowych technologii w administracji publicznej należy zwrócić uwagę na czynniki ograniczające bądź uniemożliwiające świadczenie e-usług, takie jak: nieodpowiednio przygoto-

¹ M. Błazewski, *Zasada powszechności elektronicznej administracji*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018, vol. 7(1), s. 230-231.

² J. Ejdyś, *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Białystok 2018, s. 16.

wana infrastruktura teleinformatyczna czy niskie kompetencje cyfrowe pracowników administracji publicznej. Aktualnie warunkiem *sine qua non* funkcjonowania administracji publicznej jest cyberbezpieczeństwo. Cyberprzestrzeń jest „nową jakościowo płaszczyzną zagrożeń”³, a metody, którymi posługują się hakerzy, cyberprzestępcy czy cyberterroryści są coraz bardziej różnorodne. W efekcie zakłócenia sieci i systemów informatycznych uniemożliwiają realizację zadań publicznych. Polityka cyberbezpieczeństwa ma kluczowe znaczenie w kontekście bezpieczeństwa e-usług publicznych, nie dziwi zatem, że na mocy dyrektywy NIS 2 rozszerzono krąg podmiotów, które świadczą usługi o kluczowym znaczeniu dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej. Podmioty administracji publicznej uznano za tzw. podmioty kluczowe i przypisano im istotne zadania w obszarze cyberbezpieczeństwa. Celem artykułu jest scharakteryzowanie działań podejmowanych przez podmioty administracji publicznej w zakresie zapewnienia cyberbezpieczeństwa usług świadczonych w sektorze publicznym. Ponadto przedmiotem rozważań jest analiza aktualnych regulacji prawnych dotyczących cyberbezpieczeństwa administracji publicznej oraz wskazanie najważniejszych zmian wprowadzonych na mocy dyrektywy NIS 2.

1. O modernizacji administracji publicznej – zastosowanie nowych technologii i informatyzacja życia publicznego

Bez cienia wątpliwości informatyzacja wpłynęła na modernizację administracji publicznej. Popularyzacja wykorzystywania środków komunikacji elektronicznej w sektorze publicznym pozwoliła ukształtować zasady cyfryzacji i informatyzacji w skali makro, zarówno w państwach członkowskich Unii Europejskiej, jak i na poziomie międzynarodowym. Fundamentalne znaczenie miało w tym przypadku przygotowanie określonych kanałów komunikacji wewnętrznej (pomiędzy organami administracji publicznej) oraz zewnętrznej (stosunki administracyjnoprawne pomiędzy instytucjami publicznymi a przedsiębiorcami albo obywatelami). Niewątpliwie do zalet e-administracji obok interoperacyjności, powszechności czy transgraniczności należy również prostota i szybkość świadczenia różnorodnego rodzaju usług na odległość, dzięki temu „e-usługi rozumiane są jako nowoczesna metoda dystrybucji usług publicznych, które stają się dość popularne i zastępują tradycyjną formę załatwiania spraw administracyjnych”⁴. Działania w zakresie informatyzacji życia publicznego promowane są przez Unię Europejską. Warto w tym miejscu

³ P. Lubiewski, *Szczególna dynamika zmian współczesnych zagrożeń w sferze bezpieczeństwa publicznego na przykładzie cyberprzestrzeni*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 76/4, s. 54.

⁴ P. Romaniuk, *Tradycje i przyszłość administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, „Journal of Modern Science” 2020, t. 1/44, s. 271.

wspomnieć o programie „Cyfrowa Europa” (2021-2027)⁵. W motywie 51 programu wskazano, że modernizacja europejskich administracji publicznych stanowi jeden z zasadniczych priorytetów w dążeniu do udanego wdrożenia jednolitego rynku cyfrowego, podkreślono również potrzebę intensyfikacji transformacji administracji publicznych oraz konieczność zapewnienia obywatelom łatwego, zaufanego i bezproblemowego dostępu do usług publicznych. Dodatkowo zaakcentowano cele szczegółowe transformacji cyfrowej, takie jak m.in. cyberbezpieczeństwo i zaufanie, rozwój kompetencji cyfrowych czy interoperacyjność usług, które stanowią istotne determinanty funkcjonowania sektora administracji publicznej⁶. Dostęp do wysokiej jakości usług cyfrowych jest kluczowym zadaniem organów administracji publicznej. Jednakże należy podkreślić, że nie będzie on możliwy w pełni, gdy nie zostaną wprowadzone kompleksowe rozwiązania prawne w zakresie cyberbezpieczeństwa. Współcześnie bowiem to właśnie cyberzagrożenia stanowią czynniki ograniczające czy wręcz uniemożliwiające efektywne i skuteczne świadczenie usług na odległość. Niezbędne będą w tym aspekcie nie tylko zmiany o charakterze legislacyjnym czy te związane z dostępnością cyfrową, ale również podniesienie kompetencji cyfrowych urzędników⁷.

Stosownie do powyższych rozważań, trafny wydaje się pogląd przedstawiony przez Aleksandrę Monarchę-Matlak, która wskazuje, że „prawo komunikacji elektronicznej powoduje, że powstaje nowa jakość działania, nowy sposób pracy i nowe zmiany organizacyjne”⁸. W ślad za Autorką należy przyznać, że w odniesieniu do warunków technologicznych musi istnieć odpowiednia infrastruktura teleinformatyczna. Natomiast struktury administracji publicznej powinny być tak zorganizowane, aby kompetencje cyfrowe poszczególnych pracowników były „kompatybilne” z zakresem zadań, które będą realizowane za pomocą ICT. Innymi słowy, kwestie technologiczne i organizacyjne są równie ważne co uwarunkowania prawne w materii informatyzacji. W polskim systemie prawnym już od dawna obowiązują przepisy, które określają m.in. minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, funkcjonowanie elektronicznej platformy usług administracji (ePUAP), publicznego systemu iden-

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/694 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające program „Cyfrowa Europa” oraz uchylające decyzję (UE) 2015/2240 (Tekst mający znaczenie dla EWG), Dz.Urz. UE L Nr 166, s. 1).

⁶ Art. 3 ust. 2 Programu Cyfrowa Europa określa pięć wzajemnie powiązanych celów szczegółowych, do których należą: obliczenia wielkiej skali, sztuczna inteligencja, cyberbezpieczeństwo i zaufanie, zaawansowane umiejętności cyfrowe, wdrażanie i optymalne wykorzystanie zdolności cyfrowych i interoperacyjność.

⁷ D. Skoczylas, *Dostępność cyfrowa determinantą zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej?*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2022, nr 13, t. 13, s. 124-125.

⁸ A. Monarcha-Matlak, *Pojęcie komunikacji elektronicznej w doktrynie i aktach prawnych*, „Lingwistyka Stosowana” 2017, issue 24, s. 144.

tyfikacji elektronicznej czy zasady świadczenia usługi podpisu zaufanego⁹, krajową infrastrukturę zaufania, w tym działalność dostawców usług zaufania, oraz krajowy schemat identyfikacji elektronicznej, zasady określania i wykorzystywania standardu usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego¹⁰. W obszarze informatyzacji pojawiły się jednak nieznane dotychczas problemy, mianowicie cyberzagrożenia, które stanowią przeszkodę dla ciągłego świadczenia usług publicznych (załatwiania spraw urzędowych przez internet) oraz mogą negatywnie wpłynąć na sposób przetwarzania danych osobowych i informacji publicznych, ograniczyć przepustowość sieci czy prawidłowe funkcjonowanie infrastruktury teleinformatycznej. Przedstawione problemy nierzadko mają charakter transgraniczny. W odniesieniu do badanego przypadku rację należy przyznać Grażynie Szpor, która stwierdza, że „ekspansja Internetu zmniejsza rolę prawa krajowego w regulowaniu stosunków informacyjnych. Istotne staje się oddziaływanie na legislację unijną i prawo międzynarodowe oraz sposób transpozycji tych aktów do prawa krajowego”¹¹. Tak też było w przypadku wprowadzenia do polskiego porządku prawnego ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (dalej: u.k.s.c.)¹². We wskazanej ustawie w katalogu usług kluczowych próżno jednak szukać usług administracji publicznej. To zmieni się zasadniczo ze względu na regulacje zaproponowane na mocy dyrektywy NIS 2¹³. Nie oznacza to jednak, że aktualnie administracja nie ma swoich własnych polityk cyberbezpieczeństwa.

2. Dyrektywa NIS 2 szansą na osiągnięcie wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa administracji publicznej

E-administracja stanowi potencjalne źródło cyberataków¹⁴. Ochrona przed różnego typu cyberzagrożeniami jest obowiązkiem organów administracji publicznej.

⁹ Zob. art. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1557.

¹⁰ Zob. art. 1 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1725.

¹¹ G. Szpor, *Problemy administracyjnoprawne związane z ekspansją Internetu*, [w:] *Internet. Prawno-informatyczne problemy sieci, portali i e-usług*, red. G. Szpor, W.R. Wiewiórowski, Warszawa 2012, s. 79.

¹² Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1077 ze zm.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2), Dz.Urz. UE L Nr 333, s. 80.

¹⁴ Cyberatakiem określa się atak dokonany za pomocą środków cyfrowych poprzez cyberprzełamanie; celem cyberataku jest najczęściej uszkodzenie, zablokowanie dostępu, zniszczenie lub złośliwe przejęcie środowiska obliczeniowego albo naruszenie integralności danych lub przechwycenie informacji. Zob. P. Wiszniewski, *Cyberatak*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Prawo Informatyczne*, red. B. Hołyst, R. Hauser, G. Szpor, L. Grochowski, t. 22, Warszawa 2021, s. 88.

Zakres bezpieczeństwa e-administracji obejmuje kilka komponentów, do których należą cyberbezpieczeństwo informacji i danych osobowych, infrastruktury krytycznej państwa, sieci i systemów teleinformatycznych oraz stabilność świadczenia e-usług¹⁵. Analiza aktów prawnych dotyczących funkcjonowania elektronicznej administracji prowadzi do wniosku, że ustawodawca bardziej skupił się na komponentach techniczno-organizacyjnych niż tych związanych z zapewnieniem cyberbezpieczeństwa. Być może wynika to z faktu, że na mocy dyrektywy NIS¹⁶ nie wskazano w wykazie operatorów usług kluczowych podmiotów administracji publicznej. Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, która stanowi implementację dyrektywy NIS, może znaleźć zastosowanie co do działań podejmowanych przez administrację publiczną w kontekście przygotowania i wdrożenia zasad polityki cyberbezpieczeństwa.

W odpowiedzi na pytanie, jakie kwestie powinna uwzględniać polityka cyberbezpieczeństwa w administracji publicznej, należy odwołać się do u.k.s.c. Kluczowe znaczenie ma definicja cyberbezpieczeństwa zawarta w art. 2 pkt 4 u.k.s.c., w świetle której przez cyberbezpieczeństwo należy rozumieć odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy. Innymi słowy, ustawodawca wyraża przekonanie, że skuteczna polityka cyberbezpieczeństwa zapewnia ochronę danych, stabilność świadczenia e-usług oraz bezpieczeństwo teleinformatyczne (infrastrukturalne, systemowe). Co ciekawe, w u.k.s.c. dokonano klasyfikacji incydentów¹⁷, w ramach której wymienione zostały tzw. incydenty w podmiocie publicznym¹⁸. W wyniku analizy przepisów jednoznacznie można stwierdzić, że pomimo tego, iż podmioty administracji publicznej¹⁹ nie znalazły się w wykazie operatorów usług kluczowych, to przepisy dotyczące zgłaszania czy obsługi incydentów mogą znaleźć zastosowanie również

¹⁵ D. Skoczylas, *Cyberzagrożenia w cyberprzestrzeni. Cyberprzestępczość, cyberterroryzm i incydenty sieciowe*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2023, nr 53, s. 103.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, Dz.Urz. UE L Nr 194, str. 1. Zob. motyw 45 dyrektywy NIS: niniejsza dyrektywa ma zastosowanie wyłącznie do tych administracji publicznych, które zostały zidentyfikowane jako operatorzy usług kluczowych. Państwa członkowskie pozostają jednak odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych administracji publicznych niewchodzących w zakres stosowania niniejszej dyrektywy.

¹⁷ Art. 2 pkt 5 u.k.s.c. stanowi, że incydent to zdarzenie, które ma lub może mieć niekorzystny wpływ na cyberbezpieczeństwo.

¹⁸ Art. 2 pkt 9 u.k.s.c. stanowi, że incydent w podmiocie publicznym to incydent, który powoduje lub może spowodować obniżenie jakości lub przerwanie realizacji zadania publicznego realizowanego przez podmiot publiczny, o którym mowa w art. 4 pkt 7-15 u.k.s.c.

¹⁹ Nadmienić należy, że krajowy system cyberbezpieczeństwa obejmuje podmioty świadczące usługi z zakresu cyberbezpieczeństwa oraz organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa (zob. art. 4 pkt 16 i 17 u.k.s.c.).

w administracji publicznej. Powyższe wymaga jednak dookreślenia elementów polityki cyberbezpieczeństwa, dostosowania jej do zakresu działań podejmowanych przez określony organ. Wydaje się, że owa polityka powinna regulować następujące kwestie: sposób klasyfikacji incydentów, działania prewencyjne i następce związane z potencjalnym bądź faktycznym zagrożeniem świadczenia e-usług, zakres ochrony danych i informacji, wzrost kompetencji cyfrowych pracowników administracji publicznej. Polityka cyberbezpieczeństwa rozpatrywana przez pryzmat ww. czynników stanowi istotny komponent zarządzania kryzysowego. Należy odnotować, że w związku z coraz szerszym zastosowaniem rozwiązań sztucznej inteligencji (SI) w administracji publicznej zwiększa się ryzyko złośliwego wykorzystywania SI, pojawiają się także działania przestępcze²⁰. Skala cyberzagrożeń jest ogromna, niemniej jednak polityka cyberbezpieczeństwa powinna być tak przygotowana, aby działania podejmowane przez e-administrację sprzyjały nie tylko modernizacji usług, ale również pozytywnie wpływały na zrównoważony rozwój i sprzyjały włączeniu społecznemu (dostępność cyfrowa). Osiągnięcie wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa administracji publicznej to główny cel dyrektywy NIS 2.

Różnice w implementacji dyrektywy NIS w poszczególnych państwach członkowskich UE, wzrost incydentów (cyberzagrożeń), a także niedoskonałości prawne to przyczyny, z uwagi na które zdecydowano się wprowadzić dyrektywę NIS 2. W odróżnieniu od swojej poprzedniczki dyrektywa NIS 2 obejmuje swoim zakresem również podmioty administracji publicznej, które uznano za tzw. podmioty kluczowe²¹. Jednocześnie usługi administracji publicznej zostały określone jako te, które mają kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej. W dodatku nie ma znaczenia, czy podmiot administracji publicznej świadczy usługi na poziomie centralnym czy regionalnym. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku traktowany jest jako podmiot kluczowy²². W dyrektywie NIS 2 wymieniono warunki uznania za podmiot administracji publicznej, a zatem jest nim taki, który m.in.: został utworzony w celu zaspokajania potrzeb leżących w interesie ogólnym i nie ma charakteru przemysłowego ani handlowego, ma osobowość prawną lub zgodnie z przepisami jest uprawniony do działania w imieniu innego podmiotu mającego osobowość prawną, spełnia określone warunki

²⁰ J. Cytowski, *Przestępcze i złośliwe wykorzystywanie sztucznej inteligencji*, [w:] *Internet. Hacking*, red. A. Gryszczyńska, G. Szpor, W.R. Wiewiórowski, Warszawa 2023, s. 200-203.

²¹ Zob. art. 3 ust.1 lit. d dyrektywy NIS 2.

²² Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. f dyrektywy NIS 2, który stanowi, że podmiot jest podmiotem administracji publicznej na poziomie rządu centralnego, zdefiniowanym przez państwo członkowskie zgodnie z prawem krajowym; lub na poziomie regionalnym, zdefiniowanym przez państwo członkowskie zgodnie z prawem krajowym, który zgodnie z oceną opartą na analizie ryzyka świadczy usługi, których zakłócenie mogłoby mieć znaczący wpływ na krytyczną działalność społeczną lub gospodarczą.

finansowania i nadzoru, ma możliwość kierowania do osób fizycznych lub prawnych decyzji administracyjnych lub regulacyjnych, mających wpływ na ich prawa w transgranicznym przepływie osób, towarów, usług lub kapitału²³.

Właśnie z racji umieszczenia podmiotów administracji publicznej w wykazie usług kluczowych na znaczeniu zyskał pomysł utworzenia i wdrożenia skoordynowanych ram w zakresie polityki cyberbezpieczeństwa administracji publicznej. Powyższe ramy w przypadku administracji obejmują przede wszystkim obowiązki wdrożenia środków zarządzania ryzykiem w cyberbezpieczeństwie oraz procedury zgłaszania incydentów. W przypadku pierwszego z nich, art. 21 dyrektywy NIS 2 stanowi wprost, że podmioty administracji publicznej zostały zobowiązane do wprowadzenia odpowiednich i proporcjonalnych środków technicznych, operacyjnych i organizacyjnych, niezbędnych do zarządzania ryzykiem dla bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych, za pomocą których świadczą usługi. Celem takiego działania jest zapobieganie bądź minimalizowanie wpływu incydentów na usługi i otoczenie. W tym celu dyrektywa NIS 2 wprowadza następujące elementy zarządzania ryzykiem, takie jak m.in.: polityka analizy ryzyka i bezpieczeństwa systemów informatycznych, obsługa incydentu, zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo łańcucha dostaw, podstawowe praktyki cyberhigieny i szkolenia w zakresie cyberbezpieczeństwa, bezpieczeństwo zasobów ludzkich, politykę kontroli dostępu i zarządzanie aktywami²⁴. Niezwykle istotne w tym aspekcie obok zagadnień o charakterze prawnym i technologicznym są szkolenia i bezpieczeństwo zasobów ludzkich. Grażyna Szpor wskazuje wprost na istotę wsparcia rozwoju umiejętności i kompetencji cyfrowych, zwiększenia świadomości w zakresie ryzyka oraz edukacji cyfrowej²⁵.

Dyrektywa NIS 2 formułuje obowiązki w aspekcie zgłaszania incydentów mających istotny wpływ na świadczenie usług (poważny incydent) bez zbędnej zwłoki do właściwego CSIRT, organu oraz odbiorców usług. Bardzo ważne jest również powiadamianie o transgranicznym wpływie incydentu. Samo zgłoszenie nie nakłada jednak na podmiot zgłaszający zwiększonej odpowiedzialności²⁶. Oprócz wskazanych powyżej obowiązków dyrektywa NIS 2 formułuje jeszcze inne, takie jak: przyjęcie krajowych strategii cyberbezpieczeństwa oraz wyznaczenie lub powołanie właściwych organów, organów ds. zarządzania kryzysowego w cyberbezpieczeństwie, pojedynczych punktów kontaktowych ds. cyberbezpieczeństwa, zespołów reagowania na incydenty bezpieczeństwa komputerowego (CSIRT), zasady

²³ Zob. art. 6 pkt 35 dyrektywy NIS 2.

²⁴ Zob. art. 21 dyrektywy NIS 2.

²⁵ G. Szpor, *Modele podnoszenia kompetencji cyfrowych*, [w:] *Internet. Hacking...*, s. 326-329.

²⁶ Zob. art. 23 dyrektywy NIS 2.

i obowiązki w zakresie wymiany informacji o cyberbezpieczeństwie oraz w zakresie nadzoru i egzekwowania przepisów spoczywające na państwach członkowskich.

Konkluzje

Czy dyrektywa NIS 2 pozwoli na wprowadzenie jednolitych środków mających na celu osiągnięcie wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa w całej Unii? Na powyższe pytanie nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Wiele zależy od tego, jakie środki zarządzania ryzykiem w cyberbezpieczeństwie zostaną uwzględnione w ramach polityki cyberbezpieczeństwa poszczególnych państw członkowskich UE. Nie można jednak zaprzeczyć, że obecnie w obliczu wzrastającej liczby cyberzagrożeń (również w sektorze publicznym) determinantę skutecznego, efektywnego, a przede wszystkim bezpiecznego świadczenia e-usług stanowi cyberbezpieczeństwo. Pozytywnie należy ocenić działania UE w obszarze osiągnięcia wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa w całej Unii, aby poprawić funkcjonowanie rynku wewnętrznego – wprowadzenie dyrektywy NIS 2, która kładzie akcent na stworzenie jednolitych standardów cyberbezpieczeństwa. Słusznie zresztą na mocy dyrektywy NIS 2 podmioty administracji publicznej uznano za tzw. podmioty kluczowe i przypisano im obowiązki w zakresie stworzenia skoordynowanych ram w zakresie cyberbezpieczeństwa.

W ślad za dyrektywą NIS 2 polityka cyberbezpieczeństwa administracji publicznej stanowi istotny komponent zarządzania kryzysowego. Cyberbezpieczeństwo administracji publicznej dotyczy ochrony danych i informacji, systemów, sieci oraz infrastruktury teleinformatycznej. Dyrektywa NIS 2 wskazuje wprost najważniejsze obowiązki podmiotów kluczowych (w tym również podmiotów administracji publicznej) w ramach zapewnienia cyberbezpieczeństwa, takie jak wdrożenie środków zarządzania ryzykiem w cyberbezpieczeństwie oraz procedur zgłaszania incydentów. Polityka cyberbezpieczeństwa administracji publicznej oprócz zapewnienia bezpieczeństwa łańcucha dostaw, prowadzenia analizy ryzyka i bezpieczeństwa systemów, zgłaszania incydentów mających istotny wpływ na świadczenie usług (poważny incydent) powinna uwzględniać cyberhigienę, promować szkolenia w zakresie cyberbezpieczeństwa, wspierać rozwój umiejętności i kompetencji cyfrowych. Na polskim ustawodawcy ciąży istotny obowiązek dotyczący implementowania dyrektywy NIS 2 w sposób odpowiadający aktualnej, suwerennej polityce państwa w zakresie cyberbezpieczeństwa. Polski rząd przedmiotowe zagadnienie traktuje jako jeden z priorytetów rozwoju społeczno-gospodarczego, co także należy ocenić pozytywnie w kontekście wzmocnienia bezpieczeństwa cyfrowego kraju. Biorąc pod uwagę powyższe, nowelizacja ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa jest nieunikniona.

Literatura

- Błażewski M., *Zasada powszechności elektronicznej administracji*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018, vol. 7(1).
- Cytowski J., *Przestępcze i złośliwe wykorzystywanie sztucznej inteligencji*, [w:] *Internet. Hacking*, red. A. Gryszczyńska, G. Szpor, W.R. Wiewiórowski, Warszawa 2023.
- Ejdys J., *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Białystok 2018.
- Lubiewski P., *Szczególna dynamika zmian współczesnych zagrożeń w sferze bezpieczeństwa publicznego na przykładzie cyberprzestrzeni*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 76/4.
- Monarcha-Matlak A., *Pojęcie komunikacji elektronicznej w doktrynie i aktach prawnych*, „Lingwistyka Stosowana” 2017, issue 24.
- Romaniuk P., *Tradycje i przyszłość administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, „Journal of Modern Science” 2020, t. 1/44.
- Skoczylas D., *Cyberzagrożenia w cyberprzestrzeni. Cyberprzestępczość, cyberterroryzm i incydenty sieciowe*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2023, nr 53.
- Skoczylas D., *Dostępność cyfrowa determinantą zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej?*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2022, nr 13, t. 13.
- Szpor G., *Modele podnoszenia kompetencji cyfrowych*, [w:] *Internet. Hacking*, red. A. Gryszczyńska, G. Szpor, W.R. Wiewiórowski, Warszawa 2023.
- Szpor G., *Problemy administracyjnoprawne związane z ekspansją Internetu*, [w:] *Internet. Prawno-informatyczne problemy sieci, portali i e-usług*, red. G. Szpor, W.R. Wiewiórowski, Warszawa 2012.
- Wiszniewski P., *Cyberatak*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Prawo Informatyczne*, red. B. Hołyst, R. Hauser, G. Szpor, L. Grochowski, t. 22, Warszawa 2021.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1557.
- Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1725.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1077 ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/694 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające program „Cyfrowa Europa” oraz uchylające decyzję (UE) 2015/2240 (tekst mający znaczenie dla EWG), Dz.Urz. UE L Nr 166, s.1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, Dz.Urz. UE L Nr 194, s. 1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2), Dz.Urz. UE L Nr 333, s. 80.

Przemysław Sztejna

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0001-6853-7101

p.sztejna@wpa.uz.zgora.pl

Informatyzacja procesu budowlanego w świetle zasad postępowania administracyjnego

Słowa kluczowe: informatyzacja administracji, proces budowlany, pozwolenie na budowę, podanie, zasada szybkości postępowania administracyjnego, zasada ograniczonego formalizmu

Streszczenie. Nowelizacje z 2020 r. i 2022 r. ustawy – Prawo budowlane wprowadziły zmiany we wnoszeniu podań w sprawie inwestycji budowlanych. Ich celem jest przyspieszenie procesu uzyskiwania pozwoleń budowlanych poprzez informatyzację procesu wnoszenia podań. Dodatkowo nowelizacje dokonują wielu zmian dotyczących obowiązkowych załączników do wniosków. Zmiany te nawiązują do przepisów KPA regulujących formę i treść podań w postępowaniu administracyjnym. Jednocześnie regulacje te nawiązują do ogólnych zasad postępowania administracyjnego, takich jak zasada pisemności oraz zasada szybkości postępowania, której przejawem jest zasada ograniczonego formalizmu podczas wnoszenia podań wszczynających postępowanie.

Digitalization of the Construction Process in Light of the Principles of Administrative Procedure

Keywords: digitalization of administration, construction process, building permit, application, principle of procedural speed, principle of limited formalism

Summary. The 2020 and 2022 amendments to the Building Law Act introduced changes in the submission of applications related to construction investments. Their goal is to accelerate the process of obtaining building permits through the digitalization of the application submission process. Additionally, the amendments introduce several changes regarding the mandatory attachments to applications. These changes align with the provisions of the Code of Administrative Procedure (KPA), which regulate the form and content of applications in administrative proceedings. At the same time, these regulations refer to general principles of administrative proceedings, such as the principle of written form and the principle of procedural speed, which is reflected in the principle of limited formalism when submitting applications initiating proceedings.

1. Zmiany przepisów prawa i ich uzasadnienie

Analiza dotyczy nowelizacji ustawy – Prawo budowlane (dalej: PrBud) wprowadzonych ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa¹ oraz ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 11.

budowlane oraz niektórych innych ustaw² (dalej „ustawa/y nowelizująca/e” lub „nowelizacja/e”). Omawiane zmiany obejmują modyfikacje w procedurze administracyjnej w sprawie odstępstw od warunków technicznych, dokonywania zgłoszeń budowlanych oraz wniosku o rozbiórkę i pozwolenia na budowę oraz zmiany pozwolenia na budowę. Nowelizacje wprowadzają również zmiany o podobnym charakterze, a dotyczące innych postępowań, np. w obszarze uproszczonej procedury legalizacyjnej oraz zmiany sposobu użytkowania budynku.

Ustawa nowelizacyjna wprowadziła wiele zmian w zakresie formy, treści podań składanych w ramach procesu budowlanego i stanowi pożądaną przejaw informatyzacji procesu budowlanego. W znowelizowanym art. 33 ust. 2c PrBud wskazano, że wniosek o pozwolenie na budowę składa się w: 1) postaci papierowej albo 2) formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem portalu e-Budownictwo. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wzór formularza wniosku o pozwolenie na budowę, w tym w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, mając na względzie konieczność zapewnienia przejrzystości danych zamieszczanych przy jego wypełnianiu. Zgodnie z ust. 4 b tego artykułu formularz wniosku, w formie dokumentu elektronicznego, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego udostępnia na portalu e-Budownictwo.

Inne zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą mają podobny charakter. W szczególności znowelizowano art. 9 PrBud, który aktualnie stanowi, że wniosek w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo (od warunków technicznych) składa się w: 1) postaci papierowej albo 2) formie dokumentu elektronicznego. Podobnie znowelizowano art. 30 PrBud, w którym dodano ustęp, zgodnie z którym zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych dokonuje się w: 1) postaci papierowej albo 2) formie dokumentu elektronicznego. W podobnym zakresie znowelizowano art. 30b PrBud, w którym wskazano, że wniosek o pozwolenie na rozbiórkę składa się w: 1) postaci papierowej albo 2) formie dokumentu elektronicznego. W znowelizowanym art. 36a wskazano w ust. 1b, że wniosek o zmianę pozwolenia na budowę składa się w: 1) postaci papierowej albo 2) formie dokumentu elektronicznego. We wszystkich przypadkach ww. nowelizacji ustawodawca wprowadził obowiązek stworzenia wzoru formularza wniosku/zgłoszenia w formie dokumentu elektronicznego, który jest udostępniany przez Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego na portalu e-Budownictwo.

Zmiany te korespondują z przyjętą w dniu 17 lutego 2005 r. ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³. Ustawa ta

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1557.

³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1557.

definiuje dwa kluczowe terminy dla nowelizacji, czyli „dokument elektroniczny”⁴ oraz „system teleinformatyczny”⁵.

Nieco inny charakter mają zmiany wprowadzone w znowelizowanym art. 33 ust. 2 PrBud, zgodnie z którym do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć: 1) projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany w postaci: a) papierowej w 3 egzemplarzach albo b) elektronicznej – wraz opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, lub kopiami tych opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów. W obszarze postępowania o pozwolenie na budowę w art. 33 dodano również pkt 2b, zgodnie z którym do wniosku o pozwolenie na budowę, zamiast oryginałów, można dołączyć kopie niektórych dokumentów⁶.

Ponadto dodano w art. 33 nowy ust. 4b w brzmieniu: „W przypadku sporządzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego w postaci elektronicznej zatwierdzenie polega na opatrzeniu projektów kwalifikowanym podpisem elektronicznym organu zatwierdzającego projekt”.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej proponowana zmiana umożliwi dokonywanie zgłoszeń i składania wniosków przez internet, a więc w łatwy sposób poprzez stronę rządową, na której będzie udostępniony tworzony w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego generator wniosków. Zmiany w zakresie dołączania do wniosków oraz zgłoszenia kopii wymaganych załączników mają likwidować barierę braku posiadania przez inwestorów dokumentów w postaci elektronicznej (zwykle inwestorzy dysponują dokumentami papierowymi)⁷. Wskazówkę w zakresie celów wprowadzonej nowelizacji znajdujemy również w znowelizowanych artykułach, zgodnie z którymi ich wykonanie ma mieć na względzie konieczność zapewnienia przejrzystości zamieszczanych danych⁸.

⁴ Stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych.

⁵ Stanowiący zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej.

⁶ Chodzi o oświadczenie projektanta dotyczące możliwości podłączenia projektowanego obiektu budowlanego do istniejącej sieci ciepłowniczej oraz w zakresie instalacji radiokomunikacyjnych; w przypadku drogi w transeuropejskiej sieci drogowej również: a) wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego; b) uzasadnienie zarządcy drogi; a nadto postanowienie o uzgodnieniu z organem administracji architektoniczno-budowlanej oraz decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

⁷ Uzasadnienie do ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, druk sejmowy, IX kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2020 r. poz. 11.

⁸ Szerzej na temat informatyzacji M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2021, s. 131-179.

Systematyzując powyższe zmiany, należy stwierdzić, że po pierwsze dotyczą one formy (sposobu wnoszenia) podania wszczynającego postępowanie administracyjne, a w przypadku formy dokumentu elektronicznego również nakładają wymóg składania go za pośrednictwem systemu teleinformatycznego; po drugie wobec wprowadzenia wzoru formularzy nawiązują one również do treści żądania jako wymogu, o którym mowa w art. 63 § 3 KPA; po trzecie w obszarze formy załączników do podania umożliwiają w miejsce oryginału dokumentu przedkładanie jego kopii albo uczynienie tego w formie elektronicznej; po czwarte dopuszczają zatwierdzenie określonych projektów budowlanych poprzez opatrzenie ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez organ zatwierdzający projekt.

2. Nowelizacje w świetle kodeksowych regulacji postępowania administracyjnego

Znowelizowane przepisy wprowadzają prawną możliwość wniesienia podania w postaci papierowej oraz w postaci dokumentu elektronicznego za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym. Przepis regulujący sposób (formy) został zamieszczony w tej części KPA, która reguluje przebieg administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, co oznacza, że ma co najmniej zastosowanie do pism wnoszonych w tym postępowaniu⁹, a według orzecznictwa sądowego również w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków¹⁰. Powyższe zmiany mają już swoje umocowanie w treści art. 63 KPA. Podania utrwalone w postaci elektronicznej (forma dokumentu elektronicznego) wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych albo za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej (art. 63 § 1 zd. 2 KPA). Takie wyraźne brzmienie ustawy nowelizującej z dnia 7 lipca 2022 r., nieodwołujące się bezpośrednio do wnoszenia podania w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem adresu poczty elektronicznej¹¹, oznacza wykluczenie tego sposobu wnoszenia podania jako podania skutecznego. W konsekwencji taki sposób wniesienia podania – pomijając aktualnie techniczną możliwość złożenia dokumentu elektronicznego za pośrednictwem adresu do doręczeń – oznaczać będzie niezachowanie wymogów formalnych podania (sposobu wniesienia podania), a więc konieczność wniesienia go w prawidłowej formie w ramach procedury usunięcia braków formalnych (art. 64 § 2 KPA). Tym samym wniesienie podania w inny sposób (innej formie) niż z wykorzystaniem formularza

⁹ M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 3, Warszawa 2023, art. 63.

¹⁰ Wyrok z 18 czerwca 2013 r., II SAB/Lu 14/13, LEX nr 1334941.

¹¹ Taką właśnie formę wprowadzała pierwsza ustawa nowelizująca z 10 grudnia 2020 r.

wzoru podania należy kwalifikować jako brak formalny podania, który powinien podlegać usunięciu na zasadach ogólnych¹².

Inaczej zdaje się widzieć to Artur Kosicki, według którego przepisy art. 33 ust. 2-3 PrBud określają dodatkowe wymagania, jakimi oprócz tych wskazanych w art. 63 § 2 i 3 k.p.a. ma odpowiadać wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę¹³.

Podanie o wydanie pozwolenia na budowę zawiera treść w ustalonym we wzorze formularzu określonym w Rozporządzeniu¹⁴. Nowelizacja wraz z przepisami wykonawczymi koresponduje z nakazem wnoszenia podania według ustalonego wzoru, który ma swoją podstawę w KPA. Wniesienie podania za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej może oznaczać konieczność ujęcia danych w ustalonym formacie, który jest zawarty we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach (art. 63 § 3a KPA). Tym samym podstawa kodeksowa nie odwołuje się do wzorów podań wnoszonych w postaci papierowej, co koresponduje z podstawą prawną stanowiącą delegację do wydania rozporządzenia w tej sprawie (określenia wzoru formularza). Zgodnie z delegacją do wydania Rozporządzenia ma ono ustalić wzór formularza wniosku o pozwolenie na budowę, a więc nie tylko wnoszonego w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Formularz wniosku w formie papierowej stanowi załącznik do Rozporządzenia, z kolei Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego udostępnił wersję dokumentu elektronicznego na portalu e-Budownictwo¹⁵. Powyższe (rozróżnienie na wzór formularza w wersji papierowej i wzór dokumentu elektronicznego) znalazło wyraz w PKT 9 Wzoru stanowiącego Załącznik do Rozporządzenia, gdzie przewidziano dla niego alternatywne sposoby podpisywania podania. Zgodnie z tym punktem podpis powinien być czytelny, a podpis i datę podpisu umieszcza się w przypadku składania wniosku w postaci papierowej. Można więc rozważyć, czy złożenie podania o pozwolenie na budowę w formie papierowej, ale nie na wzorze ustalonym Rozporządzeniem, będzie skuteczne, czy oznaczać będzie niezachowanie wymogów formalnych tego podania. Inaczej mówiąc, czy ustalona treść wzoru formularza stanowi wymóg formalny, a złożenie podania o pozwolenia na budowę, choćby w postaci papierowej, ale poza ustalonym wzorem, oznaczać będzie niezachowanie wymogu formalnego? Z drugiej strony to zgodnie art. 63 § 2 KPA podanie winno czynić zadość również innym

¹² J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwers, Warszawa 2023, art. 63.

¹³ A. Kosicki, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2024, art. 33.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy, Rozwoju i Technologii z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o pozwolenie na budowę, Dz.U. z 2021 r. poz. 410.

¹⁵ *Ibidem*.

wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych (w tym wypadku przepisy PrBud po nowelizacji oraz załącznik do Rozporządzenia). Skoro przepis art. 61 § 1 k.p.a. stanowi, że postępowanie administracyjne wszczynane jest również na żądanie strony, to oznacza, że wszczęcie postępowania administracyjnego jest możliwe tylko na podstawie takiego podania (żądania) skierowanego do organu administracji publicznej, które czyni zadość wymaganiom prawnym określonym w art. 63 § 2 i 3 lub 3a k.p.a. i czyni zadość także ewentualnym dalszym wymaganiom prawnym, określonym innymi przepisami. Na mocy poprzednio obowiązujących przepisów słusznie NSA wyraził stanowisko, że zaniechanie sporządzenia wniosku o pozwolenie na budowę według normatywnego wzoru nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji prawnych dla wnioskodawcy (gdy zawiera on niezbędne dane umożliwiające wszczęcie postępowania administracyjnego)¹⁶. Podzielić w tym zakresie należy pogląd, że zaniechanie sporządzenia wniosku o pozwolenie na budowę według normatywnego wzoru nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji prawnych dla wnioskodawcy, o ile podanie to zachowuje wymogi formalne co do sposobu jego wniesienia (w postaci papierowej) oraz minimalnej treści żądania wynikającej z KPA i PrBud. Wzór formularza podania zawiera częściowo treści, które nie są niezbędne do wszczęcia postępowania administracyjnego w szczególności zawiera obowiązek podania podstawy prawnej (a przecież żaden z przepisów ustawowych nie wymaga podania podstawy prawnej podania o wszczęciu postępowania administracyjnego). Tym samym wniesienie podania o wszczęcie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę z tego rodzaju „brakami” (np. niewskazanie podstawy prawnej) nie stanowi o braku formalnym tego wniosku, a więc podaniu można nadać dalszy bieg. Podobnie gdy chodzi o podanie adresu poczty elektronicznej, a podanie przez stronę tych danych adresowych umożliwia jedynie nawiązanie z nią kontaktu¹⁷. Wnioskodawca nie jest obciążany obowiązkiem wskazania adresu elektronicznego, w konsekwencji nie ma też obowiązku jego aktualizacji (art. 41 § 1 KPA)¹⁸.

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31.12.2003) w Rzeszowie z 12 grudnia 2001 r., SA/Rz 1438/01. Chodziło o załącznik nr 1 do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 lipca 1998 r. w sprawie określenia wzorów wniosku o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę, Dz.U. Nr 98, poz. 625. Por. również wyrok NSA z 16 grudnia 2015 r., II OSK 992/14, LEX nr 1989302 oraz wyrok NSA we Wrocławiu z 9 czerwca 1987 r., SAB/Wr 1/87, CBOSA.

¹⁷ M. Romańska, *op. cit.*

¹⁸ J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 63. Według Autora unormowanie art. 391 pkt 1 i 2 KPA prowadzi do konkluzji, że adres elektroniczny wnioskodawcy ustalany jest automatycznie przez organ administracji publicznej: jeżeli jest ujawniony w bazie adresów elektronicznych – w tej bazie, a jeżeli nie – jest nim adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono podanie.

Procedura wnoszenia podania w drodze dokumentu elektronicznego za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym zawiera w sobie również obowiązek złożenia podpisu. Weryfikacja odbywa się bowiem poprzez ww. system, stąd jeżeli dokument spełnia wymogi określone w art. 63 § 3a pkt 1 KPA, to organ nie jest uprawniony do wezwania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia braku formalnego, tj. złożenia podpisu¹⁹. Opatrzanie podpisu oznacza jego podpisanie jako dokumentu w formie elektronicznej (jego uwierzytelnienie). Tego rodzaju podanie wniesione w postaci dokumentu elektronicznego powinno jednak spełniać kumulatywnie następujące wymagania: 1) być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej; 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru²⁰. W orzecnictwie można spotkać stanowisko (powstałe na podstawie innego reżimu prawnego), że „funkcję podania” w postępowaniu rekrutacyjnym pełni czynność rejestracji elektronicznej za pośrednictwem strony internetowej uczelni. Natomiast dalsze czynności kandydata w tym postępowaniu w postaci przedłożenia w uczelni podpisanego formularza elektronicznego i dowodu wpłaty wymaganej kwoty są czynnościami postępowania wyjaśniającego, a nie podaniami w rozumieniu art. 63 § 1 KPA²¹.

Natomiast nowelizacja w zakresie wymagań dotyczących formy załączonych do wniosku dokumentów sprawia, że mają one na celu „przeważnie ułatwienie organowi prowadzącemu postępowanie administracyjne dotarcia do prawdy obiektywnej, a także powodują przeniesienie ciężaru udowodnienia określonych okoliczności na stronę”²², dopuszcza ona bowiem możliwość przeprowadzenia dowodu z kopii dokumentu²³. Nowelizacja w zakresie dokumentów stanowiących załączniki do wniosku o pozwolenie na budowę jest odstępstwem od reguły przeprowadzenia dowodu z oryginału dokumentu, co oznacza, że tego rodzaju środek dowodowy nie jest sprzeczny z prawem (art. 75 KPA). Jest również szczególną regulacją wobec art. 76a § 2 KPA, który dopuszcza przeprowadzenie dowodu z odpisu dokumentu

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 czerwca 2019 r. III SAB/Wa 30/19, LEX nr 2701023.

²⁰ Tak też A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025, art. 63.

²¹ Wyrok NSA z 12 kwietnia 2016 r., I OSK 2929/15, LEX nr 2064274.

²² A. Kosicki, *op. cit.*, art. 33.

²³ Kopią dokumentu – według informacji urzędowej – jest każde odwzorowanie, np. zdjęcie wykonane dowolną techniką bądź skan dokumentu, z tym że dokument powinien być czytelny. Dokument, który nadaje się do odczytu, ma rozdzielczość przynajmniej 595 x 842 px (źródło: <https://e-budownictwo.gunb.gov.pl/qa/>). Według tej informacji w przypadku nieczytelnego zdjęcia organ ma podstawę do wezwania o uzupełnienie.

zamiast z jego oryginału, jeżeli jednak jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym. Analizowane dokumenty stanowią dodatkowe wymagania podania, które powinny być dołączone w tej uproszczonej formie podczas wniesienia podania o pozwolenie na budowę (art. 63 § 3 w zw. z art. 64 § 2 KPA).

3. Nowelizacje w świetle zasad postępowania administracyjnego

Nowelizacja nawiązuje przede wszystkim do zasady szybkości postępowania (art. 12 KPA) jako jednej z podstawowych normatywnych składników sprawności postępowania²⁴. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Prawo do szybkiego załatwienia sprawy wynika także z art. 17 ust. 1 EKDA²⁵. Realizacja zasady szybkości postępowania jest zagwarantowana przepisami KPA, na każdym jego etapie, a więc i podczas wszczęcia postępowania²⁶. Obowiązek posługiwania się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy dotyczy całości postępowania i każdej podejmowanej czynności, poprzedzającej finalne rozstrzygnięcie sprawy²⁷. Przewlekłość zawsze jest bowiem zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy oraz oddala moment wykonania nakazu prawa²⁸.

²⁴ Szerzej K. Samulski, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017. Prawo do szybkiego załatwienia sprawy wynika także z art. 17 ust. 1 EKDA, który stanowi: „urzędnik zapewni, że w sprawie każdego wniosku lub każdego zażalenia skierowanego do instytucji zostanie podjęta decyzja w stosownym terminie, niezwłocznie, a w każdym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia”. Zasadę ograniczonego formalizmu jako przejaw zasady szybkości postępowania można utożsamić również z prawem do dobrej administracji. Według poglądów doktryny można ją zrekonstruować głównie na podstawie art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) i art. 7 (zasada legalizmu), ale, jak słusznie Autor zauważa, również fragmentu preambuły o „pragnieniu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych” – tak D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10, s. 10–11.

²⁵ „Urzędnik zapewni, że w sprawie każdego wniosku lub każdego zażalenia skierowanego do instytucji zostanie podjęta decyzja w stosownym terminie, niezwłocznie, a w każdym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia”. Szerzej: *ibidem*.

²⁶ J. Smarż, [w:] *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, red. J. Jagielski, K. Żalasińska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska, wyd. 1, Warszawa 2024.

²⁷ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 8, Warszawa 2023.

²⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 26 czerwca 2019 r., IV SAB/Po 97/19, CBOSA oraz por. szerzej M. Karpiuk, *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. 22, z. 3, s. 253–269.

W tym zakresie pojawi się również pojęcie prostoty postępowania, które należy rozumieć jako podstawowy obowiązek organu wnikliwego działania i rozpatrzenia sprawy z uwzględnieniem właśnie tej prostoty²⁹. Zdaniem Krystiana Ziemskiego zasada oddziałuje na proces stosowania prawa poprzez dobranie odpowiednich środków procesowych i takie kierowanie przebiegiem postępowania, aby jego cel został osiągnięty w rozsądnym terminie³⁰. Istotą tego postępowania jest jego uproszczona regulacja prawna oraz szybkość działania organów przy ograniczonym formalizmie³¹.

Nowelizacja w zakresie obowiązku przedstawienia jedynie kopii dokumentu jest właśnie przejawem posługiwania się najprostszymi środkami oraz działania bez zbędnej zwłoki, oznacza bowiem wybór najprostszymi środków prowadzących do realizacji celu³². Podobnie w przypadku dopuszczalności składania podania za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym. Nowelizacja jest również w tym zakresie przejawem wyboru możliwie najprostszymi środków prowadzących do jej załatwienia. Na sprawę można spojrzeć nie tylko jak na postulat skierowany do ustawodawcy, ale związany z praktyczną realizacją takiej formy wnoszenia podania (np. wobec awarii systemów, komunikatywności informacji podczas jego wypełniania). Odpowiedzialność za zaniechania czy też zaniedbania organu administracji publicznej w zakresie ciążącego na nim obowiązku dostosowania posiadanej infrastruktury informatycznej celem efektywnego i bezpiecznego świadczenia usług przez administrację publiczną nie może być przenoszona na stronę postępowania administracyjnego, w tym poprzez nakładanie na nią obowiązków proceduralnych niewynikających z obowiązujących przepisów prawa³³.

Nowelizacja w zakresie formy wnoszenia podania nawiązuje również do zasady ograniczonego formalizmu. Art. 63 § 1 k.p.a. statuuje zasadę ograniczonego formalizmu w zakresie formy podania poprzez wskazanie konkretnych sposobów jego wniesienia. Inaczej mówiąc, ograniczony formalizm to możliwość, aby podanie mogło być wniesione w szerokim katalogu dostępnych form, ale dla osiągnięcia „skutku procesowego konieczne jest zachowanie form wskazanych w powołanym przepisie”³⁴. Artykuł 63 KPA realizuje przyjętą przez ustawodawcę zasadę

²⁹ P. Krzykowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, t. 1, red. M. Karpiuk, A. Skóra, Olsztyn 2020, art. 12.

³⁰ K. Ziemiński, *Alternatywy dla aktu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 418.

³¹ E. Dymek, *Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania*, [w:] *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017, s. 120 i n.

³² Więcej o szybkości postępowania w świetle postępowania dowodowego: B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 19, Warszawa 2024.

³³ Wyrok WSA w Łodzi z 13 maja 2021 r., III SAB/Łd 12/21.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2011 r., VII SA/Wa 872/11, LEX nr 1088838.

ograniczonego formalizmu składanych podań³⁵, co jest definiowane przez Rafała Stankiewicza jako określenie minimum składników, jakie powinno zawierać każde podanie (art. 63 § 2 KPA)³⁶. Słusznie również zasadę ograniczonego formalizmu wywodzi się z zasady szybkości postępowania. Zasada ograniczonego formalizmu oznacza, że organy administracji powinny posługiwać się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy³⁷. Nowelizacja poprzez wskazanie tylko dwóch sposobów wnoszenia podania (w postaci papierowej albo w formie dokumentu elektronicznego za pomocą konta w systemie teleinformatycznym) wprowadza dalszą formalizację podania. Z jednej strony daje możliwość złożenia wniosku przy zachowaniu nowoczesnych technik (co jest pożądane) z drugiej ogranicza sposób wnoszenia podania w tych sprawach tylko do ww. dwóch sposobów. Według poglądów doktryny przyjmuje się, że najbardziej tradycyjna jest forma pisemna oraz forma ustna (*nota bene* wymaga ona sporządzenia podpisanego protokołu). Kolejne formy wniesienia podania to telefaks i wiadomość przesłana elektronicznie, które zostały wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego w konsekwencji rozwoju techniki i sposobów komunikowania się między ludźmi³⁸. Wydaje się, że taki podział – w świetle rozwoju techniki i aktualnych sposobów komunikowania się – jest już nieaktualny, a forma wnoszenia podania w postaci dokumentu elektronicznego jest co najmniej równorzędna formie pisemnej. Powyższe wynika z treści zasady uregulowanej aktualnie w art. 14 KPA (w zakresie formy wnoszenia podań do organów). Pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być bowiem sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Do opatrywania ich podpisami i pieczęciami stosuje się przepisy § 1a i 1b art. 14 KPA. Tym samym zasada pisemności dotycząca podań kierowanych w formie papierowej na skutek wielu nowelizacji art. 14 KPA utraciła swój prymat również w zakresie formy pism kierowanych do organu.

4. Zakończenie

Wprowadzone w latach 2020 i 2022 nowelizacje Prawa budowlanego zmieniły procedury składania podań dotyczących inwestycji budowlanych, mając na celu przyspieszenie procesu uzyskiwania pozwoleń budowlanych poprzez ich cyfry-

³⁵ Zob. wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1461/81, ONSA 1981, Nr 2, poz. 71; zob. także J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1974, s. 70; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 12, Warszawa 2012, s. 305.

³⁶ R. Stankiewicz, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 31, Warszawa 2023.

³⁷ Wyrok NSA z 20 kwietnia 2017 r., II OSK 2126/15.

³⁸ M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 3, Warszawa 2023, art. 63.

zacje. Podstawową zmianą było umożliwienie składania wniosków i zgłoszeń w formie elektronicznej za pośrednictwem portalu e-Budownictwo, co zwiększa efektywność postępowań i ogranicza formalizmy administracyjne. Nowelizacje obejmują również wprowadzenie wzorów elektronicznych formularzy, określonych w przepisach wykonawczych, oraz umożliwienie składania kopii wymaganych dokumentów zamiast oryginałów. Dokumenty elektroniczne mogą być podpisywane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, co upraszcza procedury i eliminuje konieczność dostarczania dokumentacji w formie papierowej. Zmiany te korespondują z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA), w szczególności z zasadą szybkości postępowania oraz ograniczonego formalizmu. Zasada ta zakłada, że administracja powinna dążyć do uproszczenia procedur, stosując możliwie najprostsze środki do załatwienia sprawy. Dopuszczenie składania podań przez system teleinformatyczny oraz możliwość posługiwania się kopiami dokumentów odzwierciedlają te założenia. Pod względem prawnym nowelizacje wzmacniają także obowiązek organów administracyjnych w zakresie zapewnienia transparentności i dostępności procedur elektronicznych, niemniej jednak nakładają również dodatkowe wymogi, np. konieczność składania wniosków wyłącznie poprzez określone systemy teleinformatyczne, co w niektórych przypadkach może wprowadzać dodatkowe bariery formalne.

Podsumowując, należy uznać, że informatyzacja procesu budowlanego jest krokiem w stronę modernizacji administracji publicznej, zwiększając jej efektywność i dostępność. Jednakże pełne wdrożenie nowych regulacji wymaga dostosowania infrastruktury informatycznej organów administracyjnych i uwzględnienia ewentualnych problemów technicznych związanych z ich funkcjonowaniem.

Literatura

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 19, Warszawa 2024.
- Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, red. J. Jagielski, K. Zalasinska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2024.
- Dymek E., *Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania*, [w:] *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017.
- Ganczar M., Sytek A., *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2021.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 8, Warszawa 2023.
- Karpiuk M., *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. 22, z. 3.
- Kosicki A., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2024, art. 33.
- Krzykowski P., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, t. 1, red. M. Karpiuk, A. Skóra, Olsztyn 2020, art. 12.

- Romańska M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 3, Warszawa 2023, art. 63.
- Samulśka K., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017.
- Smarż J., [w:] *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego*, red. J. Jagielski, K. Zalaśńska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2024.
- Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10.
- Stankiewicz R., [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 31, Warszawa 2023.
- Wegner J., [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 63.
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025, art. 63.
- Ziemski K., [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.

Orzeczenia

- Wyrok NSA we Wrocławiu z 9 czerwca 1987 r., SAB/Wr 1/87, CBOSA.
- Wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1461/81, ONSA 1981, Nr 2, poz. 71.
- Wyrok NSA (do 31.12.2003) w Rzeszowie z 12 grudnia 2001 r., SA/Rz 1438/01.
- Wyrok NSA z 18 czerwca 2013 r., II SAB/Lu 14/13, LEX nr 1334941.
- Wyrok NSA z 16 grudnia 2015 r., II OSK 992/14, LEX nr 1989302.
- Wyrok NSA z 12 kwietnia 2016 r., I OSK 2929/15, LEX nr 2064274.
- Wyrok NSA z 20 kwietnia 2017 r., II OSK 2126/15.
- Wyrok WSA w Łodzi z 13 maja 2021 r., III SAB/Łd 12/21.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 26 czerwca 2019 r., IV SAB/Po 97/19, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 29 czerwca 2011 r., VII SA/Wa 872/11, LEX nr 1088838.
- Wyrok WSA w Warszawie z 18 czerwca 2019 r., III SAB/Wa 30/19, LEX nr 2701023.

Michał Igor Ulasiewicz

Uniwersytet Łódzki

ORCID 0000 0001 9647 219X

mulasiewicz@wpia.uni.lodz.pl

Informatyzacja dostępu do informacji publicznej – szanse i zagrożenia

Słowa kluczowe: informacja publiczna, dostęp, informatyzacja

Streszczenie. W artykule zostały przedstawione wybrane regulacje prawne kształtujące zasady dostępu do informacji publicznej w kontekście procesu informatyzacji administracji publicznej. Artykuł uwzględnia najważniejsze dla tej problematyki zagadnienia, takie jak: sposoby dostępu do informacji, wpływ rozwoju e-administracji na prawną regulację dostępu do informacji publicznej oraz rozwiązania, które służą obiektywnie szerokiemu zakresowi dostępu do informacji. Przeprowadzone badania pozwoliły na zdiagnozowanie najważniejszych szans i zagrożeń występujących w obszarze zinformatyзованego dostępu do informacji i stanowiły asumpt do przyjęcia wniosków o charakterze *de lege ferenda*.

Informationisation of access to public information – opportunities and threats

Keywords: public information, access, informationisation

Summary. This article presents selected legal regulations as regards principles of access to public information in context of the process of informationisation of public administration. The paper addresses issues of great importance for this particular legal matter, such as: forms of access to information, the impact of development of e-governance on the legal regulation of access to public information and solutions that provide for wide objective scope of access to information. The conducted research allowed for the diagnosis of the most important opportunities and threats existing in the space of access to information and constituted an incentive to accept *de lege ferenda* conclusions.

Wprowadzenie

Prawo do informacji publicznej pojawiło się w Polsce ze zrozumiałych powodów znacznie później niż w innych państwach europejskich. Pomijając fragmentaryczną i rozproszoną regulację początku lat 90. XX w., po raz pierwszy wyrażone zostało wprost w Konstytucji RP z 1997 r.¹ Decydujące znaczenie dla wyznaczenia treści tego prawa ma art. 61 ustawy zasadniczej, który przyznaje obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

pełniących funkcje publiczne. W myśl kolejnych ustępów tego artykułu prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Jednocześnie konkretyzacja tego prawa, w tym określenie trybu dostępu, jak i ograniczeń prawa do informacji, pozostawione zostało ustawodawstwu zwykłemu. W dniu 6 września 2001 r. Sejm uchwalił ustawę o dostępie do informacji publicznej (dalej u.d.i.p.)². Ustawa ta w szczególności rozszerza zakres podmiotowy prawa do informacji, dookreśla zakres przedmiotowy tego prawa, wskazuje na podstawowe ograniczenia w możliwości korzystania z niego przez uprawnionych, jak również normuje sposoby dostępu do informacji. Od samego początku istnienia tej regulacji prawodawca zakładał wykorzystanie narzędzi informatycznych w procesie dostępu do informacji publicznej. Początkowo głównym instrumentem o takim charakterze był Biuletyn Informacji Publicznej (dalej BIP). Z czasem pojawiły się kolejne rozwiązania oparte na nowoczesnych technologiach. Obecnie narzędzia informatyczne są wykorzystywane w procesie dostępu do informacji na szeroką skalę. Wiele z nich przyczyniło się w znacznym stopniu do rozpropagowania w społeczeństwie informacji, które jeszcze na początku tego stulecia docierały do relatywnie niewielkiego grona odbiorców. Upowszechnienie dostępu do internetu stworzyło administracji o wiele więcej możliwości dotarcia z informacją do szerokiego kręgu podmiotów w krótkim okresie czasu. Przekazywanie informacji stało się prostsze, szybsze i generujące mniejsze koszty. Tradycyjne tryby dostępu, niewykorzystujące narzędzi informatycznych, są na ogół powolne, bardziej sformalizowane i angażujące większe siły i środki. Należy jednak pamiętać, że wykorzystanie narzędzi elektronicznych przez administrację niesie ze sobą także pewne zagrożenia. Są to zagrożenia właściwe dla tego typu instrumentów, w tym zwłaszcza zagrożenie cyberprzestępczością oraz zjawisko wykluczenia cyfrowego. Efektywne korzystanie przez administrację z nowoczesnych technologii wymaga jednoczesnego eliminowania zagrożeń, które niweczą pozytywne efekty informatyzacji.

Niniejszy artykuł ma na celu przegląd, charakterystykę i ocenę istniejących rozwiązań pod kątem wykorzystania potencjalnych szans i ograniczania ryzyka zagrożeń związanych z procesem informatyzacji dostępu do informacji.

² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

Narzędzia informatyczne w sferze dostępu do informacji publicznej

Artykuł 7 ustawy o dostępie do informacji publicznej określa pięć jego trybów: ogłaszanie informacji w BIP, udostępnianie na portalu danych Otwarte Dane, udostępnianie na wniosek (ustny bądź pisemny), udostępnianie w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych oraz za pomocą urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją, a także wstęp na posiedzenia określonych organów i udostępnianie dokumentujących je materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych. Jak już wspomniałem, dostęp do informacji publicznej od wejścia w życie omawianej ustawy poddany był intensywnej informatyzacji. BIP już w założeniach miał być narzędziem informatycznym, co więcej, od samego początku miał on również odgrywać wiodącą rolę w sferze dostępu do informacji (obecnie podobny charakter ma także portal danych). Niezależnie od powyższego, informatyzacja znajduje zastosowanie także w pozostałych trybach dostępu, choć jej zakres w praktyce jest zróżnicowany.

BIP jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym w postaci ujednoliconego systemu stron dostępnych w sieci teleinformatycznej. Na BIP składa się strona główna tworzona i administrowana przez ministra właściwego do spraw informatyzacji (działająca pod adresem www.bip.gov.pl) oraz strony podmiotowe (w formie odrębnych stron WWW) tworzone przez podmioty zobowiązane do ogłaszania informacji w Biuletynie. Zakres informacji publikowanych w BIP wyznacza art. 8 ust. 3 u.d.i.p. Należą do nich w szczególności informacje: o polityce wewnętrznej i zagranicznej; o podmiotach, na których ciąży obowiązek informacyjny; o zasadach funkcjonowania tych podmiotów oraz o majątku publicznym. Zakres podmiotowy obowiązku tworzenia stron BIP i zamieszczania na nich informacji publicznych pokrywa się z zakresem podmiotowym obowiązku informacyjnego wyznaczonym w art. 4 u.d.i.p. Od strony technicznej informacje publiczne zawarte w BIP organizuje się w postaci baz danych, a ich udostępnianie odbywa się przy wykorzystaniu mechanizmów baz danych. Informacje zawarte w BIP udostępnia się odwiedzającym strony przez całą dobę bez przerwy³, przy czym obowiązek zapewnienia ciągłości dostępu do danej strony BIP obciąża podmiot zobowiązany do jej utworzenia.

Kolejnym, w pełni zinformatyzowanym trybem dostępu do informacji publicznej jest udostępnianie informacji na portalu danych Otwarte Dane. Portal ten w grudniu 2021 r. zastąpił centralne repozytorium informacji publicznej. Podobnie jak jego poprzednik, portal jest powszechnie dostępnym systemem teleinformatycznym, służącym do udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wy-

³ Ograniczenie dostępności stron BIP w przypadku ewentualnej awarii nie powinno być dłuższe niż 24 godziny (w przypadku strony podmiotowej) i 8 godzin (w przypadku strony głównej).

korzystywania oraz danych prywatnych w celu wykorzystywania. Portal jest tworzony i prowadzony przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, który umieszcza tam informacje sektora publicznego o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie. Informacje są przekazywane ministrowi przez jednostki sektora finansów publicznych oraz inne podmioty określone w art. 32 ust. 2 ustawy z 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁴. Dostęp do informacji zdeponowanych w portalu jest możliwy poprzez stronę internetową www.dane.gov.pl. Podobnie jak BIP, portal jest dostępny całodobowo⁵.

Obok ogłaszania informacji w BIP oraz ich udostępniania w portalu danych, istotną rolę w procesie dostępu do informacji publicznej odgrywa także tryb wnioskowy. Do chwili uruchomienia BIP, co, uwzględniając okresy przejściowe, ostatecznie nastąpiło w 2005 r., tryb wnioskowy stanowił podstawową ścieżkę realizacji prawa dostępu. Dziś, mimo upływu czasu i pojawienia się nowych instrumentów dostępu, rola tego trybu nie traci na znaczeniu. Należy pamiętać, że nie każda informacja o charakterze publicznym podlega obowiązkowi publikacji w BIP czy na portalu danych. Informacje publiczne nieobjęte tym obowiązkiem co do zasady podlegają udostępnieniu na wniosek zainteresowanego. Udostępnienie informacji publicznej na wniosek zalicza się do postępowań uproszczonych. Ustawodawca ograniczył wymogi formalne, w tym także te związane ze złożeniem wniosku do niezbędnego minimum. Wnioskodawca został zobowiązany do wskazania, o jaką informację występuje, oraz określenia preferowanego sposobu i formy dostępu. Forma złożenia wniosku została pozostawiona uznaniu samego zainteresowanego. Z tego względu także i w tym trybie dostępu do informacji dopuszcza się zastosowania narzędzi informatycznych, przy czym o ich zastosowaniu zdecyduje sam wnioskodawca. Wniosek może zostać złożony zarówno w postaci papierowej i dostarczony osobiście bądź za pośrednictwem poczty, jak i w postaci elektronicznej i dostarczony np. mailem lub faksem. W ramach trybu wnioskowego wnioskodawca jest uprawniony do określenia formy, czyli postaci jej wyrażenia – pisemnie, wizualnie lub dźwiękowo (w tym szczególnie ustnie) i sposobu udostępnienia informacji, który jest tożsamy z metodą jej przekazania. Wybór sposobu udostępnienia sprawdza się zatem do wyboru rodzaju nośnika informacji (np.: wydruku, płyty CD, dysku przenośnego lub określonego środka komunikacji na odległość)⁶.

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1524.

⁵ W odróżnieniu od BIP portal danych może zostać zamknięty, bez ograniczenia czasowego, w sytuacji przerw serwisowych wynikających z ewentualnych awarii lub potrzeby dokonywania zmian.

⁶ Inaczej M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, art. 10, LEX.

Narzędzia informatyczne w praktyce znajdują zastosowanie także w przypadku udostępnienia informacji w drodze wyłożenia lub wywieszenia jej w miejscach ogólnie dostępnych oraz za pomocą urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją. Zwrot „wyłożenie lub wywieszenie informacji w miejscu ogólnie dostępnym” można rozumieć jako umieszczenie np.: wydruku czy zdjęcia na tablicy informacyjnej w siedzibie urzędu czy na słupie ogłoszeniowym zlokalizowanym na publicznym placu, ale także jako umieszczenie informacji na stronie internetowej podmiotu zobowiązanego do udostępnienia. Z kolei udostępnienie informacji za pomocą urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją dopuszcza stosowanie różnych urządzeń, w tym urządzeń elektronicznych. Chodzi tu bowiem o wszystkie urządzenia techniczne lub elektroniczne, które służą prezentowaniu wyselekcjonowanych danych. Przy czym urządzenia te mogą ukazywać dane zarówno w sposób ciągły, jak i na żądanie osoby zainteresowanej ich pozyskaniem. Ogólność użytego przez ustawodawcę sformułowania sprzyja przyjmowaniu przez podmioty udostępniające różnych rozwiązań w tym zakresie. W praktyce prawdopodobnie najczęściej spotykanym rodzajem urządzeń są ekrany elektroniczne umieszczane w salach recepcyjnych urzędów, prezentujące dane w sposób ciągły, w zamkniętym obiegu. W odróżnieniu od pozostałych trybów dostępu do informacji publicznej, udostępnienie informacji w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych oraz za pomocą urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją ma charakter fakultatywny. O zastosowaniu tej ścieżki decyduje sam podmiot zobowiązany do udostępnienia.

Z punktu widzenia informatyzacji w procesie dostępu do informacji, do niedawna najmniejsze znaczenie miał ostatni z ww. trybów dostępu, czyli wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów i udostępnianie materiałów dokumentujących te posiedzenia. Początkowo informatyzacja tego trybu przejawiała się przede wszystkim w udostępnianiu materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych dokumentujących posiedzenia, w szczególności w postaci zapisu dźwięku, transmisji posiedzeń Sejmu i Senatu czy udostępnianiu protokołów z posiedzeń obu izb parlamentu oraz organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w formie dokumentów elektronicznych. W ostatnich latach procesy informatyzacji administracji, w tym także te w sferze elektronicznego dostępu do posiedzeń organów kolegialnych znacząco przyspieszyły. Od stycznia 2018 r. wprowadzono prawny obowiązek transmitowania i utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk obrad rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa. Nagrania obrad są udostępniane w BIP i na stronie internetowej danej jednostki oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Kolejne zmiany wymusiła sytuacja związana z pandemią wywołaną przez wirusa SARS-CoV-2. Ograniczenie stacjonarnych posiedzeń organów kolegialnych

w okresie pandemii i zastąpienie ich formą zdalną wywołało wiele wątpliwości w kontekście zapewniania jednostkom prawa wstępu na posiedzenia tych organów. W związku z początkowym deficytem regulacji w tym zakresie, a następnie bardzo lakonicznym unormowaniem zawartym w ustawie z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁷, poszczególne jednostki samorządu bardzo różnie podchodziły do konieczności zapewnienia wstępu na posiedzenia ich organów stanowiąco-kontrolnych, a nierzadko prawo to było wręcz ograniczane. Czasem tłumaczono, że jest ono realizowane poprzez istniejący obowiązek zapewnienia transmisji, który jednak nie jest tożsamy z prawem wstępu. Nawet ten argument, jakkolwiek wątpliwy, upadał jednak w przypadku przyjęcia trybu korespondencyjnego, na który zezwalał art. 15zzx przywołanej ustawy⁸. Choć rozwiązania podyktowane walką z pandemią nie znajdują już zastosowania w związku ze zniesieniem stanu zagrożenia epidemicznego, zapoczątkowały dyskusję na temat możliwości prowadzenia zdalnych posiedzeń także w sytuacjach zwyczajnych. Wydaje się, że zdalny tryb pracy nie odszedł wraz z zagrożeniem epidemicznym. W najbliższej przyszłości nie tylko sektor prywatny, ale i publiczny będzie musiał zmierzyć się z presją wielu środowisk dotyczącą uwzględnienia ich oczekiwań związanych z pracą zdalną. Pytanie o to, czy praca o takim charakterze zostanie utrzymana w kontekście posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów, pozostaje tymczasem bez odpowiedzi. Jeśli jednak ustawodawca na trwale przyjmie rozwiązania z czasów pandemii, trzeba będzie się zastanowić nad lepszym zabezpieczeniem konstytucyjnego prawa jednostki do wstępu na posiedzenia tych organów.

Inkluzja cyfrowa i cyberbezpieczeństwo – główne wyzwania w sferze dostępu do informacji

Jak wspomniałem wcześniej, informatyzacja administracji oprócz niewątpliwych korzyści niesie ze sobą także określone ryzyko. Obecnie zjawisko wykluczenia cyfrowego stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań, z którymi mierzy się prawodawca nie tylko w Polsce. Wykorzystanie coraz liczniejszych i bardziej nowatorskich narzędzi informatycznych niewątpliwie usprawniło pracę administracji i otworzyło ją na wcześniej sceptycznie do niej nastawione środowiska (zwłaszcza na środowisko ludzi młodych), ale jednocześnie doprowadziło do przeniesienia problemu wykluczenia cyfrowego na obszar, w którym dotychczas zjawisko to

⁷ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 764.

⁸ Szerzej S. Dubiel, *Jeśli zdalne sesje rady gminy – to jakie?*, 2023, www.siecobywatelska.pl [dostęp: 30.06.2023].

praktycznie nie występowało. Istnienie tego problemu zostało dostrzeżone i właściwie ocenione przez polskie władze. Likwidację, a przynajmniej sprowadzenie do poziomu marginalnego zjawiska wykluczenia cyfrowego w zagrożonych grupach społecznych i obszarach geograficznych uznano za cel strategiczny państwa i umieszczono go na pierwszym miejscu pośród innych celów o takim charakterze⁹. Równolegle podjęto różnego rodzaju działania (w tym także legislacyjne), które miały służyć osiągnięciu zamierzonych celów. Z perspektywy czasu należy zauważyć, że cele te udało się osiągnąć jedynie częściowo. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat odsetek gospodarstw domowych nieposiadających dostępu do internetu znacząco spadł, z blisko 70 do około 4-5% ogółu gospodarstw domowych (w zależności od rodzaju dostępu)¹⁰, co wskazuje na znaczny postęp w obszarze upowszechnienia się internetu. Tym niemniej w dalszym ciągu odsetek gospodarstw nieposiadających dostępu do internetu jest dosyć wysoki, co pozwala na sformułowanie tezy, że celu polegającego na likwidacji/marginalizacji problemu wykluczenia cyfrowego nie udało się w pełni osiągnąć. W tym kontekście szczególnie niepokojąco wyglądają dane obrazujące sposoby korzystania z internetu. W 2024 r. odsetek osób między 16 a 74 rokiem życia korzystających z internetu wyniósł wprawdzie 87,6% (przy czym regularne – przynajmniej raz w tygodniu – korzystanie deklarowało 83,9% badanych¹¹), ale tylko 61% osób objętych badaniem używało internetu po to, by skorzystać z usług administracji publicznej¹². Problemem są także umiejętności cyfrowe Polaków. Brak takich umiejętności oraz umiejętności niskie, wąskie i ograniczone łącznie deklaruje 39,8% osób między 16 a 74 rokiem życia, przy czym – co nie dziwi – szczególnie narażone na wykluczenie cyfrowe są osoby starsze. Osoby w wieku powyżej 55 lat stanowią najliczniejszą grupę pośród wszystkich osób, które deklarują brak bądź ograniczone umiejętności cyfrowe¹³.

Jak zostało to wykazane wcześniej, dostęp do informacji publicznej jest w znacznym stopniu z informatyzowany. Ryzyko wykluczenia cyfrowego w tym obszarze jest zatem realne. Ogłaszanie informacji w BIP oraz ich udostępnianie na portalu

⁹ Zob. *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Warszawa 2005, s. 20.

¹⁰ Przy czym odsetek ten jest zwykle nieco wyższy na obszarach wiejskich, a niższy w miastach. Por. dane statystyczne z Rocznika Statystycznego GUS z 2012 r., tabela 24 (341), s. 426; Rocznika Statystycznego GUS z 2018 r., tabela 24 (348), s. 440 oraz opracowania *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2024 r.*, tablica 25, s. 114, www.stat.gov.pl [dostęp: 6.08.2025].

¹¹ Odsetek ten, choć wysoki, plasuje Polskę poniżej średniej unijnej, która w 2023 r. wyniosła 90% (zob. *Spółeczeństwo informacyjne...*, s. 115).

¹² *Spółeczeństwo informacyjne...*, tablica 34, s. 127.

¹³ W grupie osób 55-64 lata podstawowe lub ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe deklaruje jedynie 30,8% natomiast w grupie osób 65-74 lata odsetek ten spada do zaledwie 13,7% (por. *Spółeczeństwo informacyjne...*, wykres 86, s. 137).

danych to tryby w pełni z informatyzowane, także pozostałe tryby wykorzystują narzędzia elektroniczne. Choć ustawodawca przyznaje prawo do informacji każdemu, to wybór sposobu korzystania z tego prawa jest w praktyce ograniczony. Największe uprawnienia w tym zakresie przyznano zainteresowanym w ramach trybu wnioskowego. Możliwość wyboru formy złożenia wniosku oraz określenia formy i sposobu udostępnienia informacji gwarantuje powszechność dostępu do informacji i nie prowadzi do wykluczenia cyfrowego. Każdy uprawniony, w zależności od dostępności środków technicznych, posiadanych umiejętności i osobistych preferencji, realizując prawo do informacji, ma możliwość skorzystania zarówno z narzędzi informatycznych, jak i tych nieinformatycznych. Problem tkwi jednak w tym, że nie każda informacja publiczna podlega udostępnieniu w trybie wnioskowym. Na gruncie art. 10 ust. 1 u.d.i.p. tryb ten ma charakter uzupełniający wobec dwóch w pełni z informatyzowanych trybów dostępu – ogłaszania informacji w BIP i udostępniania informacji w portalu danych. Kierując się względami praktycznymi (w szczególności usprawnieniem pracy urzędów), ustawodawca przyjął, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w BIP lub na portalu danych, jest udostępniana na wniosek. Bezpośrednią konsekwencją tego przepisu jest to, że informacja zamieszczona w BIP lub na portalu nie podlega już udostępnieniu na wniosek. Takie rozwiązanie jest pod wieloma względami korzystne zarówno dla podmiotów udostępniających, jak i dla podmiotów zainteresowanych udostępnieniem. Te pierwsze zostały zwolnione z obowiązku powielonego udostępnienia informacji: po raz pierwszy na stronach BIP lub portalu i po raz kolejny na wniosek podmiotu uprawnionego. Z kolei z punktu widzenia uprawnionych zapoznanie się z informacjami publicznymi w sieci realizuje podstawowe założenia prawa dostępu do informacji, w tym brak formalnych ograniczeń uniemożliwiających zapoznanie się z informacją, możliwość zapoznania się z informacją praktycznie w każdym momencie i w każdym niemal miejscu, a także możliwość otrzymania informacji natychmiast po uruchomieniu odpowiedniej strony¹⁴. Rozwiązanie to może jednak sprzyjać powstawaniu zjawiska wykluczenia cyfrowego. W założeniach dostęp do BIP i portalu ma charakter powszechny, co oznacza że każdy zainteresowany – z formalnoprawnego punktu widzenia – ma pełen, niczym nieograniczony i bezpłatny dostęp do informacji w nich zawartych. W praktyce korzystanie z urzędowych publikatorów teleinformatycznych uzależnione jest jednak od dostępu do odpowiednich środków technicznych. Przywołane dane statystyczne pokazują, że dostęp do internetu i nowoczesnych narzędzi elektronicznych nadal nie ma charakteru powszechnego. W pewnym sensie dowodzą tego także dane dotyczące aktywności Polaków w sferze poszukiwania informacji publicznych w sieci.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Szczecinie z 3.09.2008 r., II SA/Sz 505/08, LEX nr 516011.

W 2024 r. wyszukiwanie informacji na stronach urzędów deklarowało jedynie 34% osób między 16 a 74 rokiem życia korzystających z internetu¹⁵. Zresztą problemy w zapewnieniu powszechnego dostępu do informacji widać także z perspektywy podmiotów udostępniających. Odsetek jednostek administracji publicznej udostępniających online dane z rejestrów publicznych lub innych zasobów danych gromadzonych w urzędzie w 2023 r. wyniósł 41,7%, przy czym miejscem udostępnienia była najczęściej (w 37,8% przypadków) strona internetowa urzędu. Nie jest tutaj zaskoczeniem, że najlepiej z tym zadaniem poradziła sobie administracja rządowa. W samorządzie terytorialnym lepiej wypadają urzędy marszałkowskie i powiatowe, a najgorzej urzędy gmin, zazwyczaj dysponujące mniejszymi środkami, zatrudniające mniej personelu, często o niższych kwalifikacjach¹⁶.

Ustawodawca nie wprowadził żadnych mechanizmów ochronnych dla osób, które nie potrafią bądź nie mogą skorzystać z BIP czy portalu danych. Jedynym obowiązkiem, jaki ciąży na podmiocie udostępniającym, jest obecnie obowiązek poinformowania zainteresowanego o fakcie udostępnienia informacji w BIP lub na portalu danych, w przypadku gdyby zainteresowany wystąpił z wnioskiem o udostępnienie informacji uprzednio umieszczonej na stronie przynajmniej jednego z tych publikatorów.

Opisany powyżej problem nie występuje w przypadku pozostałych dwóch trybów dostępu do informacji. Udostępnienie informacji w drodze wyłożenia lub wywieszenia jej w miejscach ogólnie dostępnych oraz za pomocą urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją nie zwalnia podmiotu udostępniającego z obowiązku jej udostępnienia na wniosek. W takiej sytuacji podmiot udostępniający może poinformować wnioskodawcę o tym, że udostępnił informację np. na stronie internetowej urzędu czy przy użyciu specjalnego urządzenia, ale jeśli mimo tego wnioskodawca będzie domagał się udostępnienia informacji w inny sposób lub w innej formie, obowiązkiem udostępniającego będzie spełnienie takiego żądania. „Zwolnić” z tego obowiązku może jedynie sam zainteresowany, który zaakceptuje udostępnienie informacji w formie uprzednio wybranej przez udostępniającego. Także w przypadku wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów oraz dostępu do materiałów dokumentujących te posiedzenia o wyborze formy i sposobu udostępnienia decyduje sam uprawniony.

Kolejną kwestią, istotną w kontekście omawianego zagadnienia, jest problem zapewnienia bezpieczeństwa narzędzi informatycznych wykorzystywanych w procesie dostępu do informacji publicznej. Serwisy internetowe, w tym także te publiczne stają się często celem ataków cyberprzestępców. Zwykle wykorzystują oni istniejące w systemie luki oraz słabości oprogramowania zabezpieczającego. Przykładowo

¹⁵ *Spółeczeństwo informacyjne...*, tablica 34, s. 127.

¹⁶ *Ibidem*, wykres 26, s. 54.

w czerwcu 2023 r. internauci wykryli błąd systemu w serwisie gov.pl w ramach usługi „Moje dane w Rejestrze Danych Paszportowych”, który umożliwiał dostęp do danych paszportowych osobom nieuprawnionym¹⁷. Szybkie wykrycie tego błędu zapobiegło potencjalnie dużemu wyciekowi danych osobowych wielu milionów Polaków. Źle zabezpieczone systemy teleinformatyczne, a w szczególności dane w nich prezentowane mogą stać się celem cyberataku ze strony indywidualnych użytkowników sieci, jak i zorganizowanych grup przestępczych, osiagających korzyści z niszczenia i zniekształcania informacji. To z kolei może doprowadzić do ograniczenia prawa do informacji. Niezależnie od powyższego każde działanie noszące znamiona cyberprzestępczości podważa zaufanie jednostek do narzędzi informatycznych i do samej administracji, która z takich narzędzi korzysta. W kontekście konieczności budowania partnerskich relacji między administracją a administrowanymi każde działanie, które niszczy budowane często z mozołem zaufanie, należy uznać za szczególnie szkodliwe. Z tego względu zapewnienie bezpieczeństwa sieci oraz bezpieczeństwa osób korzystających z usług e-administracji powinno być priorytetem podmiotów publicznych.

BIP, będąc zintegrowanym systemem witryn internetowych, podlega takim samym zagrożeniom, jakim podlegają wszystkie systemy istniejące w globalnej sieci. W świetle powyższego nie dziwi więc, że prawodawca zwrócił szczególną uwagę na konieczność odpowiedniego zabezpieczenia dostępu do danych zamieszczonych na stronach BIP. W tym celu wprowadził wiele unormowań o charakterze technicznym, wśród których na uwagę zasługują zwłaszcza trzy: mechanizm dziennika, moduł bezpieczeństwa oraz rozwiązania chroniące przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobów stron BIP. Mechanizm dziennika polega na odnotowywaniu wszelkich zmian w treści informacji publicznych oraz próbach dokonywania takich zmian przez osoby nieuprawnione. Dzienniki wbudowane w strony BIP działają automatycznie, ale są one kontrolowane przez administratorów stron, w każdy dzień powszedni. Takie rozwiązanie ma zabezpieczyć informacje zamieszczane w ramach BIP przed każdą nieuprawnioną ingerencją z zewnątrz. Dodatkowo informacje zgromadzone w bazie danych stron BIP kopiuje się na odrębne informatyczne nośniki informacji nie później niż dobowo po zaistnieniu zmiany treści tych informacji. Jeżeli zmiany treści zachodzą częściej niż raz na dobę, informacje kopiuje się na odrębne informatyczne nośniki informacji raz na dobę. Drugie z unormowań w istocie służy wspomoczeniu pierwszego, przewiduje bowiem, że strony BIP ochrania się również przez moduł bezpieczeństwa, czyli programowe lub sprzętowo-programowe rozwiązanie techniczne uniemożliwiające zniszczenie lub modyfikację informacji publicznych przez osoby nieuprawnione.

¹⁷ O sprawie pisał szerzej portal Niebezpiecznik.pl, www.niebezpiecznik.pl [dostęp: 29.06.2023].

Moduł bezpieczeństwa jest w praktyce gwarantem rzetelności i prawdziwości danych zamieszczonych w BIP w każdym momencie, od chwili ich opublikowania do chwili ich usunięcia przez uprawniony podmiot. Z kolei rozwiązania chroniące przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobów stron BIP mają zapobiegać przede wszystkim przerwaniu ciągłości w dostępie do stron BIP, która jest jedną z głównych cech i niewątpliwych zalet całego systemu.

Dla portalu danych, inaczej niż dla BIP, prawodawca nie wprowadził szczególnych, odrębnych wymogów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa. Podmioty zobowiązane do przekazywania informacji sektora publicznego do portalu z pewnymi wyjątkami zostały zobowiązane do dostosowania formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących, umożliwiających odczyt maszynowy, do wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁸. Warto w tym miejscu zauważyć, że wydane na podstawie tego przepisu rozporządzenie¹⁹ określa minimalne wymagania dla wszystkich systemów teleinformatycznych (w tym także dla portalu danych oraz BIP). W kontekście zapewnienia cyberbezpieczeństwa szczególnie istotnym rozwiązaniem są obowiązki związane z opracowaniem, ustanowieniem, wdrażaniem, eksploataowaniem, monitorowaniem, przeglądaniem oraz utrzymywaniem i doskonaleniem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji. W praktyce zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest np. przez: podejmowanie czynności zmierzających do wykrycia nieautoryzowanych działań związanych z przetwarzaniem informacji i zapewnienie środków uniemożliwiających nieautoryzowany dostęp na poziomie systemów operacyjnych, usług sieciowych i aplikacji; zapewnienie dbałości o aktualizację oprogramowania; ochronę przed błędami, utratą, nieuprawnioną modyfikacją, stosowanie mechanizmów kryptograficznych czy niezwłoczne podejmowanie działań po dostrzeżeniu nieujawnionych podatności systemów teleinformatycznych na możliwość naruszenia bezpieczeństwa. Warto zauważyć, że rozporządzenie nie reguluje szczegółowych rozwiązań technicznych, odsyłając w tym zakresie do Polskich Norm. Na tendencję braku uregulowania szczegółowych rozwiązań technicznych związanych z informatyzacją administracji w przepisach prawa oraz sięganie do regulacji o charakterze normalizacyjnym zwracano uwagę w literaturze przedmiotu²⁰.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 773.

²⁰ B. Fischer *et al.*, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 10, LEX.

Uwagi końcowe

Informatyzacja jest obecnie zjawiskiem powszechnym w administracji publicznej krajów wysokorozwiniętych. Społeczeństwo informacyjne, mające łatwy i względnie tani dostęp do szerokopasmowego internetu oraz różnego rodzaju urządzeń umożliwiających dostęp do globalnej sieci, oczekuje od administracji zapewnienia systemu łatwych i szybkich e-usług, niewymagających obecności w siedzibie urzędu czy stania w przysłowiowej „kolejce do okienka”. Oczekiwanie w tym zakresie dotyczą także konieczności zapewnienia łatwego i szybkiego dostępu do informacji publicznej. Dostrzegając te potrzeby, ustawodawca wprowadził stosowne rozwiązania w tym zakresie, przy czym część z nich ma charakter obligatoryjny (publikacja w BIP czy w portalu danych), a część fakultatywny (publikacja w miejscach ogólnodostępnych, np. na stronach internetowych czy przy użyciu specjalnych urządzeń). W tym miejscu należy podkreślić, że dobrym rozwiązaniem jest publikowanie informacji na stronie internetowej urzędu (czy to w ramach BIP, czy poza nim), trzeba jednak zadbać, aby strona była dostosowana do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami oraz aby można było łatwo dotrzeć do informacji także przy użyciu urządzeń mobilnych. W praktyce nie każda strona łatwo dostępna przy użyciu komputera osobistego będzie taką na urządzeniu mobilnym. Choć w 2023 r. 96,6% jednostek administracji publicznej deklarowało posiadanie strony internetowej przystosowanej do obsługi przez urządzenia mobilne, to warto odnotować, że w skali kraju występują w tym zakresie istotne różnice (np. w województwach wielkopolskim czy kujawsko-pomorskim odsetek ten jest bliski 99% wszystkich jednostek, natomiast w województwach łódzkim, lubuskim, podkarpackim, lubelskim, podlaskim i świętokrzyskim nie przekracza 96%²¹).

Na gruncie przepisów u.d.i.p. niewątpliwie brakuje mechanizmów ochronnych, adresowanych do osób, które nie mają możliwości albo odpowiednich umiejętności w zakresie korzystania z narzędzi informatycznych. Ustawodawca, stawiając na rozwiązania nowoczesne, zapomina o konieczności uwzględnienia potrzeb osób, które często z obiektywnych powodów nie mogą z tych rozwiązań skorzystać. Pewnym krokiem naprzód w tym obszarze jest implementacja przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego²². Jednak przyjęte rozwiązania kierowane są jedynie do części osób dotkniętych wykluczeniem cyfrowym, w tym przede wszystkim do osób niepełnosprawnych. Niezależnie od przyjmowanych rozwiązań technicznych mających na celu ułatwienie w dotarciu do informacji udostępnionej przy użyciu narzędzi

²¹ Por. *Społeczeństwo informacyjne...*, wykres 36 i mapa 8, s. 64–65.

²² Dz.Urz. UE L 327 z 2 grudnia 2016 r., s. 1.

informatycznych, ustawodawca powinien zapewnić także alternatywne sposoby dostępu. Przykładowo jeśli informacja została opublikowana na stronie internetowej, optymalnym rozwiązaniem byłoby zapewnienie takiej osobie dostępu do komputera połączanego z siecią w siedzibie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia, a wówczas, gdy to niezbędne, także zapewnienie fachowej pomocy w wyszukiwaniu informacji przez pracownika tego podmiotu. Sam ustawodawca nie wypowiada się w kwestii zapewnienia dostępu do BIP i portalu danych w siedzibie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji. Z tego względu wyegzekwowanie takiego sposobu postępowania w praktyce może okazać się niemożliwe, a szkoda, bo wprowadzenie proponowanych rozwiązań wydaje się w pełni uzasadnione. Pocieszające jest natomiast to, że podmioty publiczne mimo braku prawnego obowiązku udzielania pomocy coraz częściej same przejawiają w tym zakresie inicjatywę. Z danych gromadzonych przez GUS wynika, że 42,5% z nich podejmuje działania wspierające rozwój umiejętności cyfrowych wśród obywateli. Polegają one przede wszystkim na udzielaniu porad/instrukcji w zakresie korzystania z usług e-administracji (95,9% podmiotów) oraz na organizowaniu lub wspieraniu organizowania szkoleń (26% podmiotów)²³. Trudno ocenić, jak takie działania wyglądają w praktyce (GUS opiera się na deklaracjach samych urzędów), ale niewątpliwie ogólna sytuacja nie jest zła, co nie oznacza, że istnienie prawnego obowiązku udzielenia pomocy jest zbędne. Warto mieć na uwadze także to, aby pomoc była udzielana przez osoby mające odpowiednie do tego kwalifikacje. To z kolei wiąże się z koniecznością organizowania regularnych szkoleń dla pracowników urzędów nie tylko w obszarze kompetencji informatycznych, ale także kontaktów interpersonalnych czy w zakresie pomocy osobom ze szczególnymi potrzebami (np. niewidomym i słabowidzącym bądź głuchoniemym).

Osobną kwestią pozostaje także zapobieganie zjawisku cyberprzestępczości, w szczególności poprzez wprowadzanie rozwiązań mających na celu odpowiednie zabezpieczenie informacji publicznej umieszczonej w sieci oraz zapewnienie bezpieczeństwa osobom korzystającym z prawa do informacji niezależnie od wybranego przez nich trybu dostępu. Autor niniejszego opracowania nie posiada fachowej wiedzy, aby proponować szczegółowe rozwiązania techniczne, tym niemniej dostrzega, że także na polu bezpieczeństwa publicznych systemów informatycznych niektóre kwestie wymagają głębszego namysłu. W szczególności warto rozważyć przyjęcie unormowań prawnych zawierających choćby minimalne wymagania techniczne w zakresie cyberbezpieczeństwa (istniejąca praktyka odsyłania w tym zakresie do regulacji o charakterze normalizacyjnym wydaje się niewystarczająca). Osobnym zagadnieniem i zarazem problemem praktycznym jest kwestia zakupu

²³ Przechodzą tu urzędy marszałkowskie, z których 56,3% deklaruje wsparcie (zob. *Spółeczeństwo informacyjne...*, wykresy 33 i 34, s. 62-63).

oprogramowania i usług z tym związanych. Ciągły postęp techniczny wymusza stosowanie przez administrację coraz bardziej zaawansowanych rozwiązań informatycznych, np. nowszego oprogramowania czy ciągłego aktualizowania używanych programów. To, rzecz jasna, pociąga za sobą znaczne koszty. W tym kontekście wypada zastanowić się nad zmianą modelu finansowania informatyzacji. Należy rozważyć w szczególności zastąpienie indywidualnych zakupów oprogramowania i usług z nim związanych zakupami dokonywanymi na szczeblu krajowym czy ograniczenie znaczenia kryterium ceny na rzecz kryterium jakości.

Konkludując, informatyzacja dostępu do informacji publicznej jest niezbędna i pożądana, ale musi być dokonywana w sposób przemyślany. W pierwszej kolejności wymaga to pełnego zdiagnozowania zagrożeń, które informatyzacja ze sobą niesie. W dalszej perspektywie konieczne jest podjęcie wszelkich niezbędnych działań zmierzających do eliminowania wykrytych zagrożeń. Analiza przedmiotowego stanu prawnego pozwala skonstatować, że prawodawcy dotychczas nie udało się tych warunków spełnić.

Literatura

- Dubiel S., *Jesli z dalne sesje rady gminy – to jakie?*, 2023, www.siecobywatelska.pl [dostęp: 30.06.2023].
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego, Dz.Urz. UE L 327 z 2 grudnia 2016 r.
- Fischer B. et al., *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 10, LEX.
- Jak można było podejrzec cudze dane z paszportu?*, <https://niebezpiecznik.pl/post/dziura-w-rzadowym-systemie-mozna-bylo-podejrzec-cudze-paszporty-i-nie-tylko/> [dostęp: 29.06.2023].
- Konstytucja RP, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Rocznik Statystyczny GUS z 2012 r.
- Rocznik Statystyczny GUS z 2018 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 773.
- Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2024 r.*, www.stat.gov.pl [dostęp: 6.08.2025].
- Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Warszawa 2005.
- Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz.U. z 2023 r. poz. 1524.
- Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.
- Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 764.
- Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902.
- Wilbrandt-Gotowicz M., [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, art. 10, LEX.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 3.09.2008 r., II SA/Sz 505/08, LEX nr 516011.

Sławomir Wojciechowski

Urząd Miasta Zielona Góra

sekretarz@um.zielona-gora.pl

Standaryzacja procesów rejestracji stanu cywilnego w Unii Europejskiej, usprawnienie wymiany informacji z zakresu stanu cywilnego między państwami członkowskimi

Słowa kluczowe: procesy rejestracji stanu cywilnego, cyfryzacja administracji

Streszczenie. Artykuł omawia problem braku jednolitych zasad rejestracji stanu cywilnego w państwach UE oraz niesprawnej wymiany danych między nimi, co utrudnia realizację idei swobodnego przemieszczania się obywateli. Obecnie funkcjonuje 27 różnych systemów prawnych, organizacyjnych i informatycznych, co powoduje biurokratyczne bariery, konieczność tłumaczeń i przenoszenie obowiązku informowania administracji na obywateli.

Autor krytycznie ocenia dotychczasowe unijne rozwiązania, w tym rozporządzenie 2016/1191, wskazując na ich małą efektywność i nadmierną złożoność. Proponuje nowy model – „unijny system rejestracji stanu cywilnego” – oparty na ujednoliconych procedurach, jednolitych elektronicznych wzorach dokumentów, integracji systemów informatycznych państw członkowskich, automatycznej wymianie danych przez centralny węzeł europejski oraz powiązaniu z Europejskim Portfelem Tożsamości Cyfrowej.

Rozwiązanie to ma zlikwidować bariery biurokratyczne, obniżyć koszty, zwiększyć bezpieczeństwo i jakość danych, umożliwić pobieranie dokumentów w dowolnym miejscu UE oraz ograniczyć zużycie papieru. Przykłady zastosowania pokazują, że informacje o urodzeniach, małżeństwach czy zgonach mogłyby być automatycznie przekazywane między krajami, bez angażowania obywateli. Realizacja wymagałaby akceptacji wszystkich 27 państw, ale – zdaniem autora – przyniesie znaczące korzyści społeczne, gospodarcze i administracyjne.

Standardization of civil status registration processes in the European Union, improving the exchange of civil status information between Member States

Keywords: civil status registration process, digitalization of administration

Summary. This article discusses the lack of uniform rules for civil status registration across EU member states and the inefficient exchange of data between them, which hinders the implementation of the concept of free movement of citizens. Currently, 27 different legal, organizational, and IT systems operate, resulting in bureaucratic barriers, translation requirements, and the transfer of the obligation to inform the administration onto citizens.

The author critically assesses existing EU solutions, including Regulation 2016/1191, pointing to their ineffectiveness and excessive complexity. He proposes a new model – an „EU civil status registration system” – based on standardized procedures, uniform electronic document templates, integration of Member States' IT systems, automatic data exchange through a central European hub, and linkage to the European Digital Identity Wallet.

This solution aims to eliminate bureaucratic barriers, reduce costs, increase data security and quality, enable document retrieval anywhere in the EU, and reduce paper consumption. Application examples demonstrate that information on births, marriages, and deaths could be automatically transferred between countries without involving citizens. Implementation would require the approval of all 27 countries, but—according to the author—it would bring significant social, economic, and administrative benefits.

Wyraźnie zauważalną cechą zarówno współczesnej Europy, jak i całego świata jest z pewnością swoboda przemieszczania się między państwami. Na sprawny przebieg zjawiska swobodnego przemieszczania się wpływ mają między innymi instytucje publiczne, które realizują podstawowe potrzeby obywateli, oraz przepisy prawa regulujące ich działalność. Rozwiązania, które sprzyjają rozwojowi idei swobodnego przemieszczania się, od wielu lat są domeną Unii Europejskiej. Zarówno Parlament Europejski, jak i Komisja Europejska w ciągu lat opracowali wiele rozwiązań prawnych i systemowych, które mają na celu likwidowanie barier utrudniających przemieszczanie się między państwami członkowskimi. Dane Eurostatu wskazują, że obecnie na stałe lub czasowo przebywa w innym państwie członkowskim około 17 mln obywateli UE. Związane to jest najczęściej z zatrudnieniem i nauką. Wraz z postępującą likwidacją barier wewnętrznych unijne instytucje zauważają intensyfikację migracji wewnętrznej. W ten sposób realizuje się jedna z podstawowych idei Unii Europejskiej wyrażona traktatem z Maastricht.

Powyższe nie oznacza, że wszystkie bariery i trudności do realizacji idei swobodnego przemieszczania się zostały zlikwidowane. Nadal można zaobserwować trudności, które mają różny wymiar i zasięg. Najbardziej istotne dla rozwoju idei swobodnego przemieszczania się wewnątrz UE są bariery o charakterze systemowym, to znaczy takie, które w sposób globalny stwarzają trudności w pobycie obywatela UE na terenie innego państwa członkowskiego.

Z pobytem za granicą nierozzerwalnie wiąże się potrzeba realizacji wielu spraw o charakterze prawno-administracyjnym. W tym celu bardzo często konieczne jest posiadanie odpowiednich dokumentów, które umożliwią pomyślną realizację spraw w administracji państwa, na terenie którego jest pobyt. Do grupy dokumentów, które najczęściej są wymagane, zaliczyć należy – poza dokumentami tożsamości – dokumenty dotyczące stanu cywilnego, tj. odpisy aktów urodzenia, małżeństwa, zgonu, zaświadczenia o stanie cywilnym. Analiza obecnej sytuacji wynikająca zarówno z informacji przekazywanych przez urzędy stanu cywilnego oraz klientów tych instytucji uwidacznia, że do barier, które utrudniają w znaczący sposób pobyt w innym państwie członkowskim, zaliczyć należy brak ujednoliconych zasad rejestracji stanu cywilnego we wszystkich krajach członkowskich oraz brak sprawnego mechanizmu wymiany danych z zakresu stanu cywilnego między państwami członkowskimi.

Urzędy stanu cywilnego to z pewnością instytucje o charakterze międzynarodowym. Z pozoru powyższa teza może wydawać się przesadzona, jednak analiza działań, jakie realizują współcześnie te podmioty, wskazuje, że są to instytucje, które nie służą wyłącznie do realizacji potrzeb mieszkańców podległych określonym samorządom lokalnym.

Dla przykładu zobrazować wypada organizację rejestracji stanu cywilnego w Polsce. Jest to zadanie należące do sfery administracji rządowej, realizowane przez gminy (jednostki samorządu terytorialnego). Kierownik urzędu stanu cywilnego oraz personel są pracownikami samorządowymi, dla których pracodawcą jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, ale w sensie merytorycznym reprezentują Skarb Państwa. Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego jest organem administracji publicznej, lecz nie posiada osobowości prawnej.

Klientami usc nie są wyłącznie mieszkańcy gminy jak w przypadku zadań własnych gmin. Wynika to z faktu, że większość spraw, które realizują te instytucje, są odmiejscowione, tzn. można je załatwić w dowolnym urzędzie stanu cywilnego. Wynika to z faktu, że informacje o urodzeniu, małżeństwie lub zgonie zapisywane są w centralnym rejestrze, do którego dostęp ma każdy urząd stanu cywilnego. Z tego względu kryterium miejsca zamieszkania nie ma znaczenia dla właściwości miejscowej. Prawo określa jedynie właściwość rzeczową ze względu na miejsce zdarzenia. Od tego, gdzie nastąpi poród, zostanie zawarte małżeństwo lub nastąpi zgon, zależy, który urząd stanu cywilnego będzie właściwy do sporządzenia aktu w rejestrze stanu cywilnego. Co do zasady miejsce zamieszkania, obywatelstwo lub narodowość nie są czynnikami determinującymi możliwość dokonania rejestracji. Nie oznacza to jednak, że cudzoziemiec nie napotka żadnych trudności podczas wizyty w urzędzie stanu cywilnego.

Podkreślić należy, iż rola, jaką odgrywają usc w całym systemie administracji publicznej, jest dość istotna. To właśnie te urzędy odpowiadają za powstawanie najważniejszych dla każdego obywatela dokumentów. Wszystko zaczyna się od aktu urodzenia. Dane zawarte w tym dokumencie identyfikują każdą osobę w szeroko rozumianej przestrzeni prawno-administracyjnej. Informacje zawarte w aktach stanu cywilnego mają znaczenie także dla sprawnego zarządzania całym państwem. Dane statystyczne pochodzące z usc służą do opracowywania prognoz i planów gospodarczych, społecznych, finansowych.

Oprócz zdarzeń dotyczących urodzeń, małżeństw i zgonów, do których dochodzi na terenie kraju, urzędy stanu cywilnego rejestrują także informacje o zdarzeniach za granicą. Rejestrowane są zarówno informacje dotyczące obywateli polskich przebywających za granicą, jak i cudzoziemców przebywających w Polsce.

Obrót dokumentów o charakterze międzynarodowym dość często wywołuje trudności w sprawnym realizowaniu zadań przez urzędy stanu cywilnego. Wynika

to między innymi z tego, że przepisy prawa międzynarodowego, w tym umowy bilateralne, nie zawsze regulują ten zakres w sposób trafny i zrozumiały.

Powyższe oznacza, że niezwykle ważne staje się, aby we współczesnym świecie regulacje prawne dotyczące zasad rejestracji stanu cywilnego były na tyle elastyczne i nieskomplikowane, żeby można było w przyjazny sposób załatwić sprawy dotyczące urodzenia, zawarcia małżeństwa czy zgłoszenia zgonu niezależnie od obywatelstwa. Idea ta z pewnością nie będzie możliwa do realizacji we wszystkich państwach. Z całą pewnością jednak powinna zostać zrealizowana w obszarze państw członkowskich Unii Europejskiej.

Omawiana powyżej kwestia zaczęła uwidaczniać się coraz wyraźniej z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dane statystyczne wyraźnie pokazują, że od 2004 r. dynamicznie zwiększa się liczba rejestracji zdarzeń z zagranicy dotyczących zarówno obywateli polskich, jak i obywateli państw członkowskich UE. Nie ma praktycznie dnia, aby do usc nie zgłosił się klient z dokumentami pochodzącymi z innego państwa członkowskiego UE lub nie było zapotrzebowania na dokumenty, które będą wykorzystywane na terenie wspólnoty.

Kontakt obywatela z instytucją zajmującą się rejestracją stanu cywilnego oraz późniejsze wykorzystanie dokumentów potwierdzających stan cywilny do realizacji spraw prawno-administracyjnych wymaga działań, które usprawnią ten obszar administracji publicznej. Wpływ na taką sytuację ma co najmniej kilka czynników. Obecnie w każdym państwie członkowskim funkcjonuje odrębny system rejestracji stanu cywilnego, zarówno rozpatrywany w znaczeniu regulacji prawnych, organizacyjnych, jak i informatycznych. Każde państwo członkowskie ma swoje regulacje prawne dotyczące procedur rejestracji stanu cywilnego, swoje wzory dokumentów i sposoby zapisu danych. To oznacza, że jest 27 systemów rejestracji stanu cywilnego, co z pewnością nie sprzyja rozwojowi przyjaznej dla obywatela administracji.

Te różnice przy obecnej swobodzie przemieszczania się między państwami członkowskimi zaczynają być coraz bardziej uciążliwe przede wszystkim dla obywateli. Wymiana informacji o zdarzeniach z zakresu stanu cywilnego między państwami członkowskimi także z powyższego powodu jest znacząco biurokratyzowana i archaiczna. Dla przykładu obywatel polski, który na skutek zawarcia małżeństwa w innym kraju członkowskim zmienił nazwisko, musi we własnym zakresie dostarczyć do usc w Polsce odpis aktu małżeństwa w celu wpisania do rejestru stanu cywilnego. Wiążą się z tym niemałe koszty finansowe, a także strata czasu. Podobnie jest w przypadku, kiedy osoba umrze za granicą. Wówczas to na rodzinie osoby zmarłej spoczywa cały obowiązek powiadomienia o tym organów administracji w Polsce. Powszechne są sytuacje, kiedy informacja o zgonie dociera do administracji państwa, którego obywatelem była osoba zmarła po kilku latach od daty zgonu.

Kolejną kwestią są odmienne wzory dokumentów oraz zakres danych, który jest w nich zawarty. Każde państwo członkowskie ma opracowane swoje wzory, co oznacza, że wykorzystanie tych dokumentów w innym państwie członkowskim wymaga dokonania tłumaczenia treści.

Z kolei brak sprawnej wymiany informacji między państwami członkowskimi o zdarzeniach z zakresu stanu cywilnego powoduje, że rejestry publiczne nie mają aktualnych i zgodnych ze stanem faktycznym informacji o obywatelach. Cały obowiązek informacyjny scedowany jest na obywatela, który we własnym zakresie podejmuje starania o aktualizację swoich danych w rejestrach publicznych.

Dokumenty poświadczające urodzenie, małżeństwo i zgon są bardzo często wymagane do realizacji wielu spraw w życiu codziennym. Mając na uwadze, do jakich celów najczęściej są wydawane w Polsce odpisy aktów stanu cywilnego, wymienić można: sprawy sądowe, zatrudnienie, świadczenia socjalne i ubezpieczenia społeczne, nauka itp.

Wszystkie te działania wynikają nie z potrzeby obywateli, tylko z potrzeb zaktualizowania danych lub ich potwierdzenia przez instytucje danego państwa. Taki model wymiany danych jest także utrudnieniem dla administracji. Generuje niemałe koszty po stronie samorządów i państwa. Nie jest to sytuacja mająca miejsce wyłącznie w Polsce, ten sam mechanizm bowiem występuje w pozostałych państwach członkowskich UE. Biorąc pod uwagę znaczenie aktów stanu cywilnego, należy uznać, że opisany powyżej model wymiany danych między państwami członkowskimi jest dysfunkcyjny.

Dotychczasowe rozwiązania, które w celu częściowego rozwiązania opisanych powyżej barier zostały wdrożone przez Unię Europejską, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Wymienić można chociażby Rozporządzenie 2016/1191 w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012¹. Głównym celem wprowadzenia tego aktu prawnego jest zastosowanie rozwiązań pozwalających na zapewnienie swobodnego przepływu ludności poprzez uproszczony obieg dokumentów urzędowych w obrębie Unii. Przepisy cytowanego rozporządzenia wprowadzają trzy rozwiązania, które mają co do zasady uprościć wymianę dokumentów urzędowych w państwach członkowskich:

- zniesienie wymogu legalizacji i apostille,
- zastąpienie tłumaczeń urzędowych wielojęzycznymi formularzami,
- system komunikacji IMI między organami administracji państw członkowskich.

¹ Dz.U. UE. L. 2016.200.1, zwane dalej „rozporządzeniem”.

Choć w założeniu jest to idea bardzo słuszną, to przyjęty w omawianym rozporządzeniu model wymiany informacji – czyli za pośrednictwem obywatela – oraz skomplikowana procedura w uzyskaniu wielojęzycznego formularza czynią to rozwiązanie zbyt zbiurokratyzowanym i mało efektywnym. Nie przystaje do współczesnych standardów administracji i z tego powodu nie cieszy się zbytnim zainteresowaniem, a tym samym nie można go nazwać skutecznym.

Dla przykładu obywatel UE, chcąc posłużyć się na terenie innego państwa członkowskiego dokumentem z zakresu stanu cywilnego, zobowiązany jest we własnym zakresie uzyskać wielojęzyczny formularz, który co do zasady zastępuje tłumaczenie. W tym celu musi wypełnić i złożyć do urzędu, który wydał dokument rejestracji stanu cywilnego, wniosek i dokonać opłaty. Rozwiązanie to zakłada zatem, że obywatel UE zawczasu będzie wiedział, że będąc w innym państwie członkowskim zaistnieje potrzeba posiadania takiego zestawu dokumentów. W przeciwnym razie w celu uzyskania tłumaczenia dokumentu zobowiązany jest skorzystać z usług tłumaczy przysięgłych. Sam formularz wielojęzyczny nie jest odpowiednikiem tłumaczenia urzędowego wykonanego przez tłumacza przysięgłego, zatem może się okazać niewystarczający do załatwienia sprawy.

Wzory wielojęzycznych formularzy zawierają ponadto nadmiarową ilość danych (głosariusz), przez co dokument ten po wydrukowaniu składa się z kilkunastu stron. Doprowadza to do zużycia nadmiernej ilości papieru, a tym samym powstawania nadmiaru dokumentacji.

Należy zatem przyjąć, iż powyższe rozwiązanie nie jest efektywne i przyjazne dla obywatela. Sądząc po tym, jak rzadko jest wykorzystywane przez obywateli, stwierdzić można, że nie przetrwa próby czasu oraz konfrontacji ze współczesnymi oczekiwaniami społeczeństwa, a także nowoczesnym podejściem do administracji.

Zasadne jest zatem, aby szukać rozwiązań, które zmienią diametralnie model wymiany informacji na taki, w którym to obywatel będzie podmiotem, który wyłącznie inicjuje działania administracji. Nie będzie natomiast pośrednikiem, który ma za zadanie dostarczyć informacje między organami administracji publicznej. Wszelkie niezbędne informacje wymagane do załatwienia sprawy podmiot publiczny pozyska sam, wykorzystując do tego współczesne rozwiązania informatyczne. Warto dodać, że opisany powyżej model komunikacji częściowo jest realizowany w polskich urzędach stanu cywilnego. W wielu sprawach dotyczących rejestracji stanu cywilnego jedynym wymaganym od klienta dokumentem jest dokument potwierdzający tożsamość (np. dowód osobisty). Wszystkie pozostałe informacje niezbędne do załatwienia sprawy kierownik USC pozyskuje w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego, korzystając z możliwości, jaką daje bezpośredni dostęp do rejestrów publicznych (np. rejestr PESEL, rejestr stanu cywilnego).

Powyższy model jest bardzo efektywny i ergonomiczny, co realnie przekłada się na minimalizację kosztów postępowania administracyjnego.

Z powyższego względu opisany powyżej model komunikacji między podmiotami publicznymi powinien zostać wdrożony na obszarze całej Unii Europejskiej. Rozwiązanie takie znalazło swój wyraz w nowej koncepcji usprawnienia modelu wymiany danych z zakresu rejestracji stanu cywilnego między państwami członkowskimi UE oraz ujednolicenia procedur administracyjnych. Koncepcja ta po raz pierwszy została przedstawiona na konferencji w Senacie 28 lutego 2023 r. w ramach posiedzenia Senackiego Zespołu do Spraw Zrównoważonego Rozwoju. Zakłada wprowadzenie rozwiązań, które stworzą „unijny system rejestracji stanu cywilnego”. Pod tym hasłem kryje się zestaw działań prawnych, organizacyjnych i informatycznych obejmujący następujące obszary:

- opracowanie przepisów obowiązujących w całej Unii Europejskiej, które ujednolicią procedury rejestracji podstawowych zdarzeń z zakresu stanu cywilnego (urodzenie, małżeństwo, zgon) oraz wszystkich związanych z nimi spraw;
- odformalizowanie procedur administracyjnych. Zniesienie obowiązku udokumentowania danych przez klienta. To urząd stanu cywilnego w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego i z wykorzystaniem technologii informatycznych zgromadzi wszystkie niezbędne do załatwienia sprawy informacje;
- wprowadzenie jednolitych w całej Unii Europejskiej wzorów dokumentów elektronicznych dotyczących urodzenia, małżeństwa, zgonu, zaświadczenia o stanie cywilnym. Jednolity wzór ułatwi wykorzystywanie tych dokumentów w każdym państwie członkowskim bez potrzeby dokonywania dodatkowego tłumaczenia treści;
- zintegrowanie systemów informatycznych państw członkowskich w celu usprawnienia wymiany danych. Wszelkie informacje o zdarzeniach z zakresu stanu cywilnego będą w sposób automatyczny przekazywane do rejestrów publicznych państwa, którego dana osoba jest obywatelem;
- wdrożenie usług sieciowych umożliwiających bezpośrednie pobieranie przez obywateli UE elektronicznych dokumentów. Niezależnie od tego, gdzie aktualnie obywatel UE przebywa, dzięki usługom sieciowym będzie w stanie mógł pobrać aktualne dokumenty dot. jego stanu cywilnego;
- opracowanie nowego modelu wymiany danych między państwami członkowskimi. Powstanie centralny (europejski) węzeł wymiany danych, za pośrednictwem którego systemy informatyczne państw członkowskich będą mogły wymieniać się informacjami o swoich obywatelach na potrzeby prowadzonych postępowań;
- zintegrowanie dokumentów elektronicznych dotyczących stanu cywilnego z usługą Europejskiego Portfela Tożsamości Cyfrowej. Możliwość kontaktu

z administracją publiczną każdego państwa członkowskiego (pobieranie dokumentów, składanie wniosków itp.) za pomocą aplikacji.

Efektem prac koncepcyjnych jest projekt uchwały Senatu², w której to zawarto ramy poszczególnych rozwiązań. Zasadniczym celem niniejszego projektu uchwały jest zainicjowanie przez Parlament Europejski oraz Komisję Europejską działań dotyczących opracowania i wdrożenia przez wszystkie państwa członkowskie przepisów prawa wspólnego w zakresie standaryzacji procesów rejestracji stanu cywilnego i usprawnienia wymiany informacji między państwami członkowskimi. Wskazany powyżej cel wynika z potrzeby usprawniania i rozwijania struktur administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej dla większej ich integracji. Powyższy cel powinien zostać osiągnięty za pomocą przepisów prawa, rozwiązań systemowych, organizacyjnych i informatycznych.

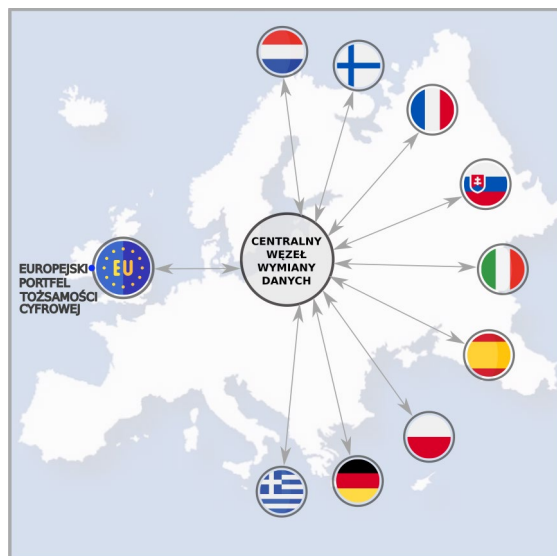
Projektowana uchwała ma charakter uchwały okolicznościowej problemowej i ma za zadanie zwrócić uwagę wskazanym w niej instytucjom – zarówno państwa polskiego, jak i Unii Europejskiej – na to, jak ważną rolę odgrywa sprawny system rejestracji stanu cywilnego w Unii Europejskiej³. Konieczne do osiągnięcia założonego w projekcie uchwały celu jest wdrożenie unijnych regulacji prawnych, które ujednolicią procedury i dadzą podstawę do zbudowania systemu informatycznego, dzięki któremu możliwy będzie proponowany model wymiany danych między państwami członkowskimi.

Koncepcja zawiera utworzenie centralnego systemu wymiany danych, z którym będą mogły zintegrować się systemy państw członkowskich (schemat poniżej).

Takie rozwiązanie wydaje się optymalne, będzie bowiem wymagało tego, aby każde państwo członkowskie połączyło się z jednym tylko systemem. Ponadto będzie dawało możliwość dalszego rozwoju w sytuacji integracji z systemem państwa trzeciego lub z innymi systemami informatycznymi państw członkowskich. Standaryzacja zapisu danych w systemach państw członkowskich spowoduje, że przekazywanie informacji o zdarzeniach z zakresu stanu cywilnego będzie mogło być realizowane automatycznie, w czasie rzeczywistym, bez angażowania do tego obywateli.

² Zob.: druk sejmowy nr 970, Sejm X kadencji, <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/?nr=970&kadencja=10> [dostęp: 15.05.2024]. Stan prawny projektu uchwały na dzień 22.06.2023 – projekt jest po pierwszym czytaniu w Komisji Senackiej i został pozytywnie zaopiniowany i skierowany do dalszych prac legislacyjnych

³ Uchwała okolicznościowa to, ujmując najogólniej, forma niewładczej i niewiążącej symbolicznej parlamentarnej ekspresji. Zob. W. Skrzydło, hasło „uchwała Senatu”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 591. Z powyższego względu nie jest aktem normatywnym. Omawiana uchwała ma charakter oddolnej inicjatywy parlamentu państwa członkowskiego UE, zwracającym uwagę na kierunek zmian, jakim powinna podążać UE w zakresie rozwijania nowoczesnej administracji.



Schemat poglądowy, opracowanie własne.

Powiązanie tych możliwości z usługami sieciowymi oraz z Europejskim Portfelem Tożsamości Cyfrowej umożliwi obywatelom Unii Europejskiej pobieranie swoich dokumentów poprzez aplikację niezależnie od tego, gdzie przebywają i gdzie dokument został sporządzony.

Z kolei opracowanie jednolitych dla całej UE wzorów elektronicznych dokumentów spowoduje, że nie będzie potrzeby tłumaczenia utworzonych na ich podstawie dokumentów, jeśli będą one wymagane do załatwienia sprawy w innym państwie członkowskim i nie będą musiały być drukowane. Zniknie w ten sposób potrzeba wykorzystania wielojęzycznych formularzy.

Przedstawiona powyżej koncepcja przyniesie wiele korzyści, z których najważniejsze to:

- odformalizowanie usług rejestracji stanu cywilnego;
- likwidacja barier biurokratycznych;
- większe bezpieczeństwo danych;
- mniejsze koszty funkcjonowania administracji;
- większa jakość danych i ich aktualność;
- większe ułatwienia dla wszystkich obywateli UE;
- mniej zużywanego papieru i energii;
- realizacja założeń Cyfrowej Dekady Europy;
- zwiększenie integracji państw członkowskich UE.

Realizacja przedstawionego w projekcie uchwały przedsięwzięcia będzie wymagała wypracowania wspólnych rozwiązań, które muszą zostać zaakceptowane przez wszystkie 27 państw członkowskich. Należy mieć jednak nadzieję, że korzyści, jakie omówione rozwiązanie przyniesie wszystkim obywatelom Unii Europejskiej, ułatwią szybkie wypracowanie wspólnych ustaleń, które będą realizowane, a następnie wdrożone do stosowania.

Zastosowanie proponowanych rozwiązań ilustrują poniższe przykłady:

- na terenie Hiszpanii urodziło się dziecko, które jest obywatelem Polski, akt urodzenia rejestrowany jest w hiszpańskim systemie informatycznym (informacja o obywatelstwie jest zapisana w metadanych dokumentu), system informatyczny po zakończeniu rejestracji wysyła automatycznie, za pośrednictwem centralnego systemu, informację do systemu państwa, którego dziecko jest obywatelem, rodzice dziecka otrzymują unijny odpis aktu urodzenia, który nie wymaga tłumaczenia na terenie UE;
- obywatel Niemiec zawiera związek małżeński w Polsce, rejestracja aktu następuje w polskim systemie. W czasie rzeczywistym, poprzez centralny system, informacja o zmianie stanu cywilnego jest przekazywana do systemu informatycznego w Niemczech, małżonkowie otrzymują unijny odpis aktu małżeństwa;
- na terenie Belgii umiera obywatel Francji, akt zgonu jest rejestrowany w belgijskim systemie informatycznym, informacja o zgonie jest przekazywana automatycznie, przez system centralny UE, do systemu informatycznego Francji, rodzina osoby zmarłej otrzymuje unijny odpis aktu zgonu;
- obywatel Włoch musi udokumentować swój stan cywilny w Czechach, dzięki dostępowi do Europejskiego Portfelu Tożsamości Cyfrowej pobiera on elektroniczne zaświadczenie o stanie cywilnym i przesyła dokument do instytucji w Czechach.

Proponowane w projekcie uchwały rozwiązania nie wymagają ingerencji w przepisy wewnętrzne państw członkowskich. To niezależne rozwiązania, które będą funkcjonowały samodzielnie. Obywatel będzie miał możliwość wyboru, czy otrzyma dokument stanu cywilnego według zasad i wzorów ustalonych w prawie krajowym, czy dokument unijny.

Państwa członkowskie będą zobowiązane tak dostosować swoje systemy informatyczne odpowiedzialne za rejestrację stanu cywilnego, aby było możliwe wytwarzanie dokumentów unijnych oraz wymiana danych. Nie będzie to jednak wymagało budowy przez państwa członkowskie nowych systemów informatycznych.

Literatura

- Druk sejmowy nr 970, Sejm X kadencji, <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/?nr=970&kadencja=10> [dostęp: 15.05.2024]. Stan prawny projektu uchwały na dzień 22.06.2023 – projekt jest po pierwszym czytaniu w Komisji Senackiej i został pozytywnie zaopiniowany i skierowany do dalszych prac legislacyjnych.
- W. Skrzydło, hasło „uchwała Senatu”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/1191 z dnia 06.07.2016 w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 Dz.U. UE. L. 2016.200.1

Michał Zieliński

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0003-0046-6807

m.zielinski@wpia.uz.zgora.pl

Podmiotowe i przedmiotowe aspekty uczestnictwa w panelu obywatelskim

Słowa kluczowe: panel obywatelski, demokracja bezpośrednia, parytety

Streszczenie. Organizacja paneli obywatelskich odbywa się na zasadzie losowego doboru ich uczestników, co powoduje zagrożenie niereprezentatywnością panelistów. To z kolei wpływałoby ujemnie na efektywność panelu, który jako główny cel stawia sobie zapoznanie się decydentów ze zdaniem przedstawicieli licznych grup społecznych we wspólnocie samorządowej. W związku z tym akty normatywne regulujące przeprowadzanie paneli przewidują określone kryteria podmiotowe o charakterze zbliżonym do parytetów, w szczególności płeć, wiek i miejsce zamieszkania, jako główne czynniki wpływające na poglądy każdej jednostki ludzkiej. Autor analizuje owe kryteria i ich konkretyzujące ujęcie we współczesnych regulaminach odbywania paneli obywatelskich w największych polskich miastach. Jako propozycję *de lege ferenda* proponuje też dodatkowo własne kryterium odwołujące się do wysokości dochodu panelistów, gdyż jest to również okoliczność mająca duży wpływ na poglądy, a zastosowanie go spowoduje także uniknięcie sytuacji pominięcia w procesie decyzyjnym osób o różnej pozycji materialnej. W drugiej części analizuje sposoby, w jakie nowe technologie, a konkretnie środki komunikacji elektronicznej na odległość i aplikacje mobilne, mogą pozytywnie wpływać na proces organizacji i przeprowadzania panelu obywatelskiego. Stać się tak może w szczególności w zakresie przyspieszania całego procesu informowania o nich wylosowanym osobom i ułatwiania uczestnictwa w nim osobom, dla których tradycyjna metoda uczestnictwa byłaby niedostępna albo w znacznej mierze utrudniona, jak niepełnosprawni czy osoby z fobiami społecznymi.

Citizens' Panel participation – various aspects

Keywords: citizens' panel, direct democracy, quotas

Summary. The organization of citizens' panels is based on the principle of random selection of their participants, which poses a risk of the panelists being unrepresentative. This in turn would have a negative impact on the effectiveness of the panel, which sets itself the main goal of familiarizing decision-makers with the opinions of representatives of numerous social groups in the local government community. In connection with this, the normative acts regulating the conduct of panels provide for specific subjective criteria of a nature similar to parity, in particular gender, age and place of residence, as the main factors influencing the views of each individual. The author analyzes these criteria and their specific presentation in contemporary regulations for holding citizens' panels in the largest Polish cities. As a *de lege ferenda* proposal, he also proposes his own additional criterion, referring to the level of income of the panelists, because this is also a circumstance that has a large impact on views, and its application will also avoid situations where people with different financial status are omitted in the decision-making process. In the second part, he analyzes the ways in which

new technologies, specifically remote electronic communication means and mobile applications, can positively influence the process of organizing and conducting a citizens' panel. This may happen in particular by accelerating the entire process of informing the selected persons and facilitating participation in it for persons for whom the traditional method of participation would be inaccessible or significantly hindered, such as disabled people or people with social phobias.

Wstęp

Panel obywatelski przeistoczył się w element funkcjonowania wielu wspólnot samorządowych w Polsce. Wydarzenia wprost odwołujące się do idei paneli próbowały organizować również podmioty niepubliczne¹, co – choć nie tworzy wiążących zobowiązań dla organów władzy – ukazuje popularność tego narzędzia partycypacji. Organizowanie i udział w nich jest wskazywane jako gwarancja prawidłowego przebiegu, wiarygodności i niezależności samego panelu².

Jednym z zagadnień związanych z organizacją panelu jest kwestia kryteriów wyboru uczestników. Doniosłość sprowadza się do tego, iż to odpowiedni dobór gwarantuje realne urzeczywistnienie celu tej instytucji prawnej, jaką jest wystosowanie rekomendacji członków wspólnoty reprezentujących różne poglądy czy interesy. Nie byłoby to pewne w sytuacji braku kryteriów, bo groziłoby wskazaniem uczestników należących do jednej grupy społecznej lub charakteryzujących się jedną cechą, a chodzi wszak o odzwierciedlenie zdania ogółu. Ma to też zapobiegać sytuacjom, w których mała grupa przejmuje kontrolę nad panelem i doprowadza do tego, że będzie z nią błędnie utożsamiana cała zbiorowość – uznaje się, iż należy zapewnić reprezentatywność osób w nim sondowanych, a więc w miarę możliwości proporcjonalne odzwierciedlanie przez skład panelistów struktury wspólnoty samorządowej³. Z drugiej strony należy unikać przesady – sformułowanie zbyt wielu kryteriów mogłoby tworzyć sytuację, w której ciężko byłoby o różnorodność panelistów w kolejnych edycjach. Co więcej, mogłoby się zdarzyć, iż wybór reprezentatywnej grupy byłby trudny lub niemożliwy.

Druga z kwestii dotyczy charakteru udziału uczestników w panelu. Oczywiście, naturalnym sposobem uczestniczenia w panelu obywatelskim jest stawiennictwo osobiste jako sposób bezpośredni, polegający na zgromadzeniu w jednym miej-

¹ Jak chociażby w Zielonej Górze, gdzie w 2019 r. jeden z ruchów miejskich podjął próbę zorganizowania panelu klimatycznego, <https://zachod.pl/503658/zielonogorski-panel-klimatyczny/> [dostęp: 11.04.2022].

² A. Ryteł-Warzocho, *Panel obywatelski jako forma partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w świetle doświadczeń Gdańska*, [w:] *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*, red. A. Szmyt, J. Boszycki, J. Stelina, W.M. Iwanow, Gdańsk 2018, s. 78.

³ Co przedstawia się jako jeden z warunków brzegowych prawidłowego panelu, zob. M. Gerwin, *Standardy paneli obywatelskich*, <http://www.sopockainicjatywa.org/2017/08/01/standardy-paneli-obywatelskich/> [dostęp: 4.05.2018], cyt. za: A. Ryteł-Warzocho, *op. cit.*, s. 77.

scu i czasie wszystkich uczestników panelu i przeprowadzenie go. Tym niemniej współczesność, a w szczególności związane z nią nowe technologie w zakresie pośrednich sposobów komunikacji podmiotów na odległość, dają pewne dodatkowe możliwości w tym zakresie, które mogą stanowić lepszą formę czy chociażby ułatwienie w odniesieniu do sposobu przeprowadzania panelu bądź też uczestnictwa w nim pewnych grup panelistów. Nie sposób także zignorować tu popularności nowych technologii wśród coraz większej liczby obywateli RP i innych członków wspólnot samorządowych.

1. Główne kryteria doboru uczestników w panelach obywatelskich

Stosowanie wieku jako kryterium daje szansę na to, by z jednej strony wzięły w nim udział osoby z dużym doświadczeniem życiowym, z drugiej zaś młodsze, lepiej zorientowane w najnowszych zdobyczach cywilizacji i nieobciążone nieaktualnymi heurystykami myślowymi. Regulaminy panelu obywatelskiego w Poznaniu i we Wrocławiu idą w konkretyzowaniu tego wymogu najdalej, dzieląc uczestników na kategorie osób mających odpowiednio 18-24, 25-39, 40-64 i więcej niż 65 lat (§ 9 ust. 3 pkt 2 regulaminu poznańskiego i § 11 ust. 3 pkt 2 wrocławskiego). Jest tu więc wyróżnienie: najmłodszych dorosłych i studentów, ludzi zakotwiczących się na rynku pracy i zakładających rodziny, osób w wieku dojrzałym i wreszcie seniorów. Rozwiązanie to należy przyjąć za wzorcowe z uwagi na dokładne zakreslenie grup, podczas gdy inne regulaminy przekazują to ekspertom (np. § 4 ust 4 Regulaminu Konsultacji w Gdańsku) czy też o tym nie wspominają (np. § 8 ust. 3 Regulaminu Warszawskiego Panelu Klimatycznego). Regulaminy co do zasady zawierają *passus* o konieczności odzwierciedlenia struktury demograficznej, ale dodatkowe wskazanie ram, jak w regulaminie poznańskim, pozwala na wyodrębnienie powiązanych ze sobą grup (pokoleń), które wyznaczają światopogląd. Problem pojawia się w kwestii wyboru momentu, który należy obrać za decydujący o wieku panelisty. Chodzi o sytuację, w której kończyłby on wiek kwalifikujący go do kolejnej grupy w okresie pomiędzy ogłoszeniem informacji o panelu bądź o rozpoczęciu procesu losowania uczestników a konkretnym momentem w czasie trwania. Problem ten nie jest wydumany, podobne kwestie rozstrzygane są choćby w prawie wyborczym⁴. Nie jest też skomplikowany i prosta zmiana prawa by temu zaradziła. Rozwiązanie

⁴ Art. 99 ust. 1 i 2 i art. 127 ust. 3 Konstytucji RP wspominają o konieczności ukończenia określonego wieku przez kandydata na stanowisko w dniu wyborów, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. Z kolei art. 62 ust. 1 mówi o niezbędności osiągnięcia czynnego prawa wyborczego w dniu głosowania. Analogiczne regulacje, odnoszące się do wyborów samorządowych, odnaleźć można w kodeksie wyborczym, Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm., por. art. 10 § 1 pkt 1-3 i art. 11 § 1 pkt 1-4 i 6.

proponuje regulamin Krakowskiego Panelu Klimatycznego wspominający o dniu zakończenia rejestracji na panel (§ 6 ust. 1). Tak jak w prawie wyborczym można moment oceny wieku uczestnika określić na dzień odbycia panelu, a gdyby miał on odbywać się w ciągu więcej niż jednego dnia, co zresztą w pewnych sytuacjach się dzieje⁵, w momencie zebrania się panelistów na pierwszym spotkaniu. Pozostaje do dyskusji, czy w świetle rosnącej długości życia⁶ nie będzie wskazane wprowadzenie dodatkowej kategorii.

Kolejne z kryteriów to płeć. Często stanowi kryterium najważniejsze – w wielu regulaminach bowiem pojawia się stwierdzenie, iż w przypadku nieobecności panelisty dobór osoby z grupy rezerwowej odbywa się z uwzględnieniem płci przed pozostałymi kryteriami (§ 10 ust. 3 i 4 regulaminu poznańskiego, § 9 ust. 5 i 6 – warszawskiego, § 6 ust. 9 – krakowskiego, czy § 12 ust. 3 i 4 – wrocławskiego). Kwestią dyskusyjną jest obranie tego akurat kryterium, a nie chociażby wieku, który może być silniejszą determinantą zachowań. Celem jest urzeczywistnienie postulatu równego udziału kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych, aby panele nie powielały uznawanej za niepożądaną sytuacji znanej z tradycyjnych parlamentów, gdzie współcześnie odsetek kobiet wśród członków znacząco odbiega od ich liczby wśród ludności⁷. Dowodem na to jest też język regulaminów paneli, w których licznie pojawiają się feminatywy⁸. Kryterium płci najczęściej wymieniane jest w regulaminach na pierwszym miejscu⁹, jest też najprostsze do zastosowania w praktyce. Podział bowiem w zakresie płci (biologicznej) jest zasadniczo dychotomiczny. Aktualnie prawo polskie rozróżnia dwie płcie, co uwidocznione jest chociażby w akcie urodzenia¹⁰ i numerze PESEL¹¹.

Następnym z kryteriów jest miejsce zamieszkania, które pozwala na uniknięcie sytuacji, w której paneliści pochodzą z jednej, niewielkiej okolicy, zwłaszcza gdy przedmiotem deliberacji byłaby lokalizacja ważnej lub kontrowersyjnej inwestycji. Jako że panele organizowane są najczęściej przez miasta na prawach powiatu,

⁵ W Łodzi chociażby spotkania panelu obywatelskiego w okresie kilku miesięcy, od marca do jesieni 2020 r., <https://uml.lodz.pl/panel-obywatelski/czym-jest-panel-obywatelski/harmonogram-panelu/> [dostęp: 10.05.2022].

⁶ Pomijając przejściowe załamanie, wynikające z epidemii COVID-19, dzieje się tak systematycznie od 1991 r., za: <https://www.money.pl/gospodarka/przez-epidemie-spadla-srednia-dlugosc-zycia-polakow-w-tych-województwach-najbardziej-6665451230976800a.html> [dostęp: 20.05.2022].

⁷ Obecnie, w Sejmie IX kadencji, kobiety stanowią ~28.5% składu, w Senacie zaś 27%, co daje ~28.2% składu parlamentu, podczas gdy w społeczeństwie kobiety stanowią 51,6% ogółu, <https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/DzMb5gtK8> [dostęp: 10.05.2022].

⁸ Stosowane są w tekście prawnym takie formy jak „paneliści i panelistki”.

⁹ Wyjątkiem jest regulamin gdański, gdzie zajmuje miejsce drugie, po miejscu zamieszkania.

¹⁰ Art. 60 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 709 ze zm.

¹¹ Art. 8 pkt 9 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz.U. z 2021 r. poz. 510 ze zm.

chodzić tu powinno o miejsce stałego przebywania w jego obrębie. Najczęściej stosuje się podział oparty na dzielnicach, ale bywa i taki, który odnosi się do osiedli (przykład Poznania i Wrocławia). Z kolei w Gdańsku stosuje się model, zgodnie z którym w zależności od liczby mieszkańców jednostki administracyjnej przypisywane są liczby uczestników panelu (por. § 4 ust. 3 tamtejszego regulaminu). Bardziej skomplikowany sposób wyłaniania, oparty na szczegółowych obliczeniach, stosowany był między innymi w Poznaniu (§ 9 ust. 5 regulaminu) czy we Wrocławiu (§ 11 ust. 5 regulaminu). Rozwiązanie gdańskie jest właściwsze. Pozwala się łatwo zorientować, w jaki sposób wyłaniania są paneliści. Duży problem pojawia się tu na tle kwalifikacji podmiotowej. Regulaminy wspominają jedynie o mieszkańcach, nie determinując w żaden sposób zamieszkiwania na terenie gminy przez określony czas poprzedzający panel lub losowanie. Nie odnoszą się też do kwestii czasowo przebywających osób, jak np. studentów, którzy opuszczają miasto bez intencji powrotu i skutki rozwiązań nie będą ich dotyczyły. Warto wspomnieć też o sektorze usług, gdzie pracownicy cechują się dużą mobilnością.

Ostatnie z kryteriów to wykształcenie. Wprowadzenie go pozwala na uniknięcie sytuacji, w której jedynie osoby z ukończonymi studiami wyższymi uczestniczyłyby w procesach podejmowania decyzji dotyczących całości wspólnoty samorządowej, podczas gdy w jej ramach, nawet w dużym mieście, w Polsce wśród osób pełnoletnich przeważają osoby bez wyższego wykształcenia¹². Jednocześnie nie jest to dokładniej konkretyzowane i autorzy regulaminów poprzestają na mglistym odwołaniu do proporcjonalności uczestników panelu. Nie byłoby błędem zastosowanie tu podobnego rozwiązania jak w przypadku postulowanego w przedmiocie wieku, tj. wyróżnienie kategorii posiłkując się ustawą – Prawo oświatowe¹³, czyli wykształcenie: podstawowe i gimnazjalne, zasadnicze oraz średnie, a także wyższe, zgodnie z ustawą o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁴. Sprawą o charakterze teoretycznym byłoby wprowadzenie do powyższego podziału kategorii osób bez formalnego wykształcenia. Niezależnie bowiem od tego są członkami wspólnoty samorządowej, nawet jeśli ich odsetek w niej byłby znikomy, zwłaszcza biorąc pod uwagę konstytucyjny obowiązek nauki szkolnej do osiągnięcia pełnoletniości (art. 70 ust. 1 zdanie drugie ustawy zasadniczej).

Jest jeszcze kwestia osób, które nie ukończyły 18 roku życia. Podaje się, iż „orzecznictwo sądów administracyjnych oraz komentarze do ustawy o samorządzie gminnym wskazują, że skoro mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę

¹² W Polsce wykształcenie na poziomie licencjackim lub inżynierskim w przedziale 25–64 lata ma 24,5% mężczyzn i 35,3% kobiet, za: <https://stat.gov.pl/kobiety-i-mezczyzni-w-europie/bloc-2a.html?lang=pl> [dostęp: 11.05.2022].

¹³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r., Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.

samorządową, to nie jest możliwe ograniczanie w drodze uchwał rad gmin (regulaminów) wieku osób, które mogą uczestniczyć w konsultacjach społecznych”¹⁵. Jakkolwiek zasadniczo nie jest stosowane rozwiązanie, zgodnie z którym każdy mieszkaniec może głosować, przyjmuje się zasadę, zgodnie z którą nastolatki mogą już głosować na projekty w ramach budżetu partycypacyjnego¹⁶. Jest to do zaakceptowania, bowiem człowiek w tym wieku jest już wystarczająco dojrzały, aby wziąć udział w dyskusji na temat ważny dla wspólnoty samorządowej. Co więcej, wiele z tych, które odbyły się dotychczas, poświęconych było kwestiom zmian klimatu, a ich skutki w znacznie większej mierze dotykać będą nowego pokolenia.

2. Inne kryteria doboru uczestników

Oprócz wspomnianych pojawiają się jeszcze inne. W regulaminie poznańskim wprowadzone zostało kryterium stosunku do zmian klimatu (§ 9 ust. 3 pkt 4), z kolei we wrocławskim – najczęściej wykorzystywanego przez potencjalnego uczestnika panelu środka transportu (§ 11 ust. 3 pkt 5).

Choć intencje są zrozumiałe, wprowadzanie tego typu okoliczności modyfikujących losowanie wiąże się z nieusuwalnym problemem. Kryterium opiera się bowiem na deklaracji, której prawdziwość może być trudna i kosztowna do zweryfikowania. Nieprawdziwość z kolei stwarza niebezpieczeństwo zdominowania panelu przez osoby opowiadające się za określonymi rozwiązaniami, przez co rekomendacje nie będą odzwierciedlały rozkładu opinii zgodnie z prawdą.

Z tego względu idea wprowadzania kryteriów związanych z tematyką panelu nie wydaje się właściwa. Warto ponownie wspomnieć, że wielość kryteriów spowoduje trudność w wyłonieniu każdorazowo innej grupy uczestników, a przecież jedną z naczelných idei jest tu losowość i wynikająca z niej różnorodność osób.

3. Kryteria negatywne

Regulaminy w Poznaniu i Wrocławiu zawierają normę, zgodnie z którą o nieuczestniczenie w panelach proszeni są: radni, pracownicy obarczeni zadaniami związanymi z tematyką panelu, kierownicy w urzędzie gminy, jej jednostkach organizacyjnych i spółkach oraz osoby biorące udział w organizacji panelu (odpowiednio § 9 ust. 12 oraz § 11 ust. 6). Dalej idzie regulamin Krakowskiego Panelu Klimatycznego, który wprost zabrania uczestnictwa osobom należącym

¹⁵ Oświadczenie reprezentantów Prezydenta Lublina, cyt. za: <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/budzety-obywatelskie-w-polsce-gdzie-moga-glosowac-nieletni,92619.html> [dostęp: 16.05.2022].

¹⁶ *Ibidem*.

do tych kategorii oraz parlamentarzystom. Właśnie to rozwiązanie uznać należy za modelowe, pomijając ostatnią z wymienionych kategorii. Jakkolwiek bowiem prośba stanowi wyraz szacunku, regulaminy to akty normatywne, a te powinny operować nakazami, zakazami i uprawnieniami. W odniesieniu do ustaw wspominają o tym zasady techniki prawodawczej¹⁷; zgodnie z § 11 nie powinno się zamieszczać w nich apeli, postulatów, zaleceń czy upomnień. Zastanowić się można też nad wyłączeniem przedstawicieli władzy sądowniczej – uczestnictwo może się okazać nie do pogodzenia z zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 3 Konstytucji RP).

Sama idea jest właściwa. Z jednej strony zapewnia udział w panelu osób niezwiązanych formalnie i bezpośrednio z organizatorem lub decydem, z drugiej zaś osoby te grają określoną rolę w procesie podejmowania decyzji jako reprezentanci wspólnoty lub działający wspólnie z nimi organizatorzy czy eksperci. Nie można więc mówić o dyskryminacyjnym wyłączeniu określonych grup. Jednocześnie jest to proste do zrealizowania: wystarczy z puli osób losowanych usunąć uprzednio te znajdujące się w zakresie przewidzianych w regulaminie wyłączeń podmiotowych.

Dodatkowo osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu nie powinny mieć dostępu do udziału w panelach obywatelskich. Tu bowiem powód zastosowania instytucji jest inny i orzeczenie w tym przedmiocie znamionuje zaistnienie po stronie osoby okoliczności, która wstrzymuje jej udział w działalności publicznej, a do niej niewątpliwie zalicza się uczestnictwo w panelu.

4. Propozycja nowego kryterium

W tym zbiorze brakuje jednak jednego z najistotniejszych kryteriów podziału ludzi w ogóle – z uwagi na sytuację materialną. Stan majątkowy danej osoby jest jednym z najważniejszych czynników determinujących poglądy i sposoby zachowania. To od niego zależy możliwość nabycia dóbr na rynku oraz ich jakość. Jest to tym donioślejsze, że ogółem osoby o niższych dochodach i niższym statusie majątkowym nie biorą szerokiego udziału w procesie podejmowania decyzji politycznych w państwie¹⁸ – a stanowią one grupę najliczniejszą.

Do tego problemu podejść można na różne sposoby. Najprostszy wydaje się odwołanie do kryterium podzielenia członków wspólnoty samorządowej w zależności od osobistego dochodu. Lepsze wszakże wydaje się zastosowanie szerszego kryterium – majątkowego, a więc branie pod uwagę również już posiadanych zasobów. To bowiem wskazuje na zasobność konkretnej osoby, niektórzy sądzą, że

¹⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908 ze zm.

¹⁸ Łatwo to zobrazować, zapoznając się z oświadczeniami majątkowymi parlamentarzystów.

wręcz decydującą¹⁹. To jednak implikuje trudność w ustaleniu wielkości majątku pojedynczej osoby. O ile bowiem sam dochód zmierzyć dość łatwo, o tyle sprawa robi się bardziej złożona w przypadku obliczania wartości majątku. W odniesieniu do nieruchomości rozwiązanie problemu rysuje się prościej, istnieje już bowiem ewidencja²⁰, w której mowa jest zresztą również o rejestrze cen nieruchomości, ewentualnie wpisach w prowadzonych przez sądy księgach wieczystych (art. 25 pkt 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece²¹). Jednakże w przypadku rzeczy ruchomych sprawa się komplikuje, poczynwszy od samego ustalenia, co jest, a co nie jest własnością osoby, po rozstrzygnięcie, czy wliczać do majątku rzeczy niebędące własnością osoby, a jedynie przez nią posiadane samoistnie albo z których korzysta z innych tytułów, na szacowaniu ich wartości skończywszy. To ostatnie oznaczałoby konieczność obliczenia aktualnej wartości rynkowej, uwzględniając amortyzację, pociągałoby niezbędną angażowania biegłych. Wreszcie pojawia się kwestia, czy i na jakich zasadach uwzględniać przy obliczaniu wartości majątku osoby pasywa, a także jak w tym kontekście postrzegać osoby z tzw. majątkiem ujemnym.

Poza tym pojawia się w tym zakresie jedno jeszcze zagrożenie, którego zniwelować nie sposób. Zgromadzenie takiego zasobu danych przez władze publiczne stanowiłoby bowiem dużą ingerencję w prywatność jednostki. O ile jest to uzasadnione w odniesieniu do nieruchomości, ze względu na ich szczególną rolę, o tyle w przypadku innych składników majątkowych państwo może i powinno się obywać bez tej wiedzy z uwagi na konstytucyjne prawo do prywatności (art. 47). Co więcej, potrzeba uzyskania informacji na potrzeby tylko możliwości uczestniczenia w panelu może nie stanowić wystarczającej przesłanki jego ograniczenia bądź uchylecia na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tego względu wyłanianie osób do uczestniczenia w panelu na podstawie kryterium opartego na dochodach wydaje się rozsądniejsze z uwagi na większą łatwość zastosowania i dużo mniejszy zakres ingerencji w prywatność jednostki, w dodatku dotychczas powszechnie akceptowanej. Co więcej, sytuacja dochodowa jest w Polsce w dużym stopniu powiązana z majątkową. Jedynie niewielki odsetek społeczeństwa to rentierzy.

W przypadku tego kryterium potrzebne byłoby podzielenie ogółu wspólnoty na części oparte na progach dochodowych. Najlepiej odwołać się do podziału wspólnoty na decyle, czyli 10 grup w zależności od uzyskiwanego dochodu, z których najniższa obejmuje 10% osób o dochodach najniższych, ostatnia zaś – 10%

¹⁹ Tak np. T. Piketty, który w dziele *Kapitał w XXI wieku* (polskie wydanie: Warszawa 2015), stawia tezę, iż dochody z kapitału są większe niż dochody z pracy, co stymuluje pogłębianie się nierówności.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. z 2021 r. poz. 1390.

²¹ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 2204 ze zm.

o najwyższych²². Żeby jednak omawiany podział nie był zbyt złożony, rozsądne byłoby na potrzeby panelu zastosowanie podziału na 5 grup, z których każda obejmowałaby 2 bezpośrednio sąsiadujące ze sobą decyle dochodowe. Dla zachowania równości z każdej z tak zarysowanych grup losowano by tę samą liczbę panelistów.

5. Nowe technologie a uczestnictwo w panelu obywatelskim

Sposób przeprowadzania panelu obywatelskiego może być też w znaczącej mierze ułatwiony przez zastosowanie nowych technologii.

Chodzić tu będzie w pierwszej kolejności, odnosząc się do etapów jego organizacji, o kwestie komunikacji z potencjalnymi uczestnikami panelu, w szczególności informowania ich o fakcie wylosowania jako zaproszonych na panel za pośrednictwem poczty e-mail, mechanizmów typu platforma ePUAP albo profilu zaufanego, względnie aplikacji w rodzaju mObywatel, ale także o przeprowadzenie samego panelu. Z uwagi jednak na brak oficjalnych bądź traktowanych jako takie adresów poczty internetowej obywateli czy mieszkańców Rzeczypospolitej Polskiej, pierwsza z wymienionych opcji w oczywisty sposób ma znaczenie czysto teoretyczne. Kolejne jednakże mają szansę pozytywnie wpłynąć na szybkość przekazywania informacji w przedmiocie wylosowania, a także obniżenie kosztów tegoż.

Nowe technologie umożliwiają bowiem wygodniejsze, a czasami wręcz jakiegokolwiek uczestnictwo określonym panelistom. Chodzi przede wszystkim o osoby z różnymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi czy choćby w znacznym stopniu utrudniającymi uczestnictwo w panelu w pełnym zakresie, przede wszystkim niepełnosprawnością ruchową. Wspomnieć należy tu także o wartości formy uczestnictwa online dla innych osób, niekoniecznie niepełnosprawnych w sensie formalnym, jak na przykład fobia społeczna²³.

Dodatkowo organizacja panelu w formie zdalnej zmniejsza koszty logistyczne, związane z transportem do miejsca zebrania uczestników. Jednakże gwoili sprawiedliwości, gdy mowa o panelach przeprowadzanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, osiągnąć w ten sposób korzyści nie są znaczne; o wiele istotniejsze byłoby to w odniesieniu do paneli o zasięgu ogólnokrajowym.

Podobnie można wskazać na pewien potencjał oszczędnościowy po stronie organizatorów panelu, odpadają bowiem obowiązki związane ze znalezieniem i przygotowaniem odpowiednio dużego miejsca do przeprowadzenia zebrania i dyskusji.

²² Szerzej: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/rozklad-dochodow-gospodarstw-domowych-wg-grup-decylowych,30,1.html> [dostęp: 20.05.2022].

²³ W klasyfikacji ICD-10 figurująca jako zaburzenie.

W przypadku panelu obywatelskiego, w założeniu mającego gromadzić losowych przedstawicieli (najczęściej) wspólnoty samorządowej, nie należy odwoływać się do skomplikowanych dla przeciętnego jej członka rozwiązań, tylko uwzględnić powszechnie znaną, utrwaloną rozpowszechnieniem pracy zdalnej podczas epidemii COVID-19 metodą spotkań zdalnych. Do rozważenia pozostaje kwestia, czy odwołać się do najbardziej znanych form (np. Zoom), czy też w trybie zamówienia publicznego wyłonić odpowiedniego wykonawcę nowego oprogramowania, skrojonego pod specyficzne potrzeby panelu obywatelskiego.

Jakkolwiek możliwość zdalnego uczestniczenia w panelu stanowi niewątpliwą korzyść dla z jednej strony organizatorów, z drugiej zaś uczestników, to niezwykle istotny aspekt przemawia za tym, ażeby nie była to podstawowa forma uczestnictwa. Bezpośredni kontakt panelistów ze sobą, a także z organizatorami, daje większą szansę wyczerpującej dyskusji, poruszającej wszystkie aspekty omawianego zagadnienia, a o taką chodzi w panelu obywatelskim. Poza tym tradycyjna forma nie jest obciążona ryzykiem problemów technicznych, które mogą utrudnić bądź uniemożliwić jakiegokolwiek uczestnictwo lub wymianę myśli w panelu. Z uwagi jednak na wskazane powyżej aspekty należy się opowiedzieć za tym, ażeby zdalne uczestnictwo istniało w porządku prawnym jako możliwość, stanowiąc pomocniczą, uzupełniającą formę przewidzianą dla uczestników obciążonych pewnymi utrudnieniami albo wykorzystywaną w sytuacjach, gdy przeprowadzenie panelu w tradycyjnej formie z powodów nie do przewyżczenia będzie niemożliwe. Jest to bowiem rozwiązanie pozwalające zachować równy dostęp do uczestnictwa w panelu dla wszystkich członków wspólnoty samorządowej. W dodatku nie miałoby ono charakteru zupełnie nowatorskiego; obecność ekspertów podczas posiedzeń chociażby komisji sejmowych czy senackich jest już niekwestionowanym zwyczajem polskiego parlamentaryzmu.

Podsumowanie

Panele obywatelskie wciąż jeszcze stanowią pewną nowość na mapie urządzeń demokracji uczestniczącej i nie budzą powszechnie dużych emocji, zarówno radykalnie aprobujących, jak i wyrażających dezaprobatę wobec niego, choć dotychczasowe doświadczenia określane są jako pozytywne²⁴. Być może dzieje się tak z uwagi na brak charakteru wiążącego decydentów propozycji panelu. Powodem tego stanu rzeczy jest być może to, że z uwagi na immanentną im losowość wyłaniania uczestników ogólnie nie angażują bezpośrednio ludzi aktywnie zaangażowanych w debatę publiczną na poziomie lokalnym, którym pozostaje rola komentatorów – inaczej

²⁴ A. Rytel-Warzocha, *op. cit.*, s. 88.

niż to jest w przypadku klasycznych konsultacji społecznych, instytucji w rodzaju petycji bądź inicjatywy prawodawczej (ludowej na poziomie lokalnym) czy innych form współpracy decydentów spośród organów jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Możliwe też, iż współcześnie nadal funkcjonują w społecznej świadomości bardziej w charakterze ciekawostki aniżeli „pełnoprawnego” mechanizmu demokracji uczestniczącej. Może wpływa na to właściwy im fakt incydentalnego tworzenia paneli²⁵, być może też podejście do paneli zmieni się wraz ze wzrastającą liczbą doświadczeń w tym względzie; możliwe również, iż zdomowią się także w mniej zaludnionych jednostkach samorządu terytorialnego, ale jest za wcześnie, by o tym z dużą dozą pewności przesądzać.

Żeby jednak właściwie omawiana instytucja wypełniała *ratio legis* za nią stojące, nie ma wątpliwości, iż nie można zadania wyłaniania panelistów pozostawiać całkowicie ślepeму losowi, ale należy wprowadzić konieczne ograniczenia o charakterze korekcyjnym w tym względzie, tak ażeby pewna reprezentatywność uczestników została osiągnięta. Obecny stan prawny w omawianym zakresie należy ocenić jako dobry, proponowane zaś w niniejszym artykule zmiany *de lege ferenda* nie spowodowałyby rewolucji w panelach obywatelskich, a zaledwie z jednej strony ujęcie części kryteriów w pewne konkretne, acz zrozumiałe ramy, z drugiej zaś wzięcie pod uwagę innych okoliczności, dotychczas przez lokalnych prawodawców pomijanych, jednak ważnych z punktu widzenia podziałów w społecznościach. W dodatku zadośćuczynieniem zasadzie równości będzie wykorzystanie zalet nowych technologii bezpośredniej komunikacji na odległość, dzięki czemu część potencjalnych uczestników będzie miała większą łatwość uczestnictwa. Wówczas idea reprezentatywności, która mimo losowości immanentnej panelom obywatelskim powinna być spełniona, realizowana będzie na poziomie lepszym niż dotychczasowy.

Literatura

- Gerwin M., *Standardy paneli obywatelskich*, <http://www.sopockainicjatywa.org/2017/08/01/standardy-paneli-obywatelskich/>.
- Rytel-Warzocho A., *Panel obywatelski jako forma partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w świetle doświadczeń Gdańska*, [w:] *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*, red. A. Szmyt, J. Boszycki, J. Stelina, W.M. Iwanow, Gdańsk 2018.

Akty prawne

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 283 ze zm.
- Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm.
- Ustawa – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 709 ze zm.

²⁵ Nie jest w Polsce rozpowszechniona sytuacja znana z Aberdeen (Szkocja), gdzie instytucja panelu obywatelskiego działa permanentnie, *ibidem*, s. 78.

Ustawa o ewidencji ludności, Dz.U. z 2021 r. poz. 510 ze zm.

Ustawa – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

Ustawa o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. z 2019 r. poz. 2204 ze zm.

Ustawa o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. z 2021 r. poz. 1390.

Rozporządzenie Rady Ministrów – Zasady techniki prawodawczej, Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908 ze zm.

Netografia

<https://www.money.pl/gospodarka/przez-epidemie-spadla-srednia-dlugosc-zycia-polakow-w-tych-wojewodztwach-najbardziej-6665451230976800a.html>

<https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/budzety-obywatelskie-w-polsce-gdzie-moga-glosowac-nieletni,92619.html>

<https://stat.gov.pl/kobiety-i-mezczyzni-w-europie/bloc-2a.html?lang=pl>

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/rozklad-dochodow-gospodarstw-domowych-wg-grup-decylowych,30,1.html>

<https://uml.lodz.pl/panel-obywatelski/czym-jest-panel-obywatelski/harmonogram-panelu/>

<https://zachod.pl/503658/zielonogorski-panel-klimatyczny/>

<https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/DzMb5gtK8>