

PRZYSZŁOŚĆ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

**Woda jako dobro
w prawie administracyjnym**

**redakcja naukowa
Iwona Niżnik-Dobosz, Joanna Człowiekowska**

**XV KRAKOWSKO-WROCŁAWSKIE
SPOTKANIE NAUKOWE ADMINISTRATYWISTÓW**



Wolters Kluwer

PRZYSZŁOŚĆ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

**Woda jako dobro
w prawie administracyjnym**

**redakcja naukowa
Iwona Niżnik-Dobosz, Joanna Człowiekowska**



Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji
w ramach Programu Strategicznego Inicjatywa Doskonałości
w Uniwersytecie Jagiellońskim

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Stan prawny na 1 czerwca 2025 r.

Recenzent

Dr hab. Sławomir Pawłowski, prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza
w Poznaniu

Wydawczyni

Joanna Dzwonnik

Redaktorka prowadząca

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystługających
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj
jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz,
czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-593-8

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462, e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wprowadzenie	13
--------------------	----

Część pierwsza
PRZYSZŁOŚĆ PERSPEKTYW BADAWCZYCH,
INSPIRACJI, INSTYTUCJI I AUTOMATYZACJI W PRAWIE
ADMINISTRACYJNYM

Jerzy Supernat

Przyszłość prawa administracyjnego. Perspektywa sił elementarnych	29
--	-----------

Jolanta Blicharz

Przyszłość prawa administracyjnego w zautomatyzowanym państwie: kilka refleksji	35
--	-----------

Łukasz Prus

Automatyzacja podejmowania decyzji w administracji Unii Europejskiej	51
---	-----------

Piotr Lisowski

Kilka refleksji na temat normatywnych inspiracji przyszłości prawa administracyjnego	69
---	-----------

Maciej Błażewski

Perspektywa przyszłości wobec obowiązywania aktów normatywnych prawa powszechnie obowiązującego	87
--	-----------

Część druga

PRZYSZŁOŚĆ ADMINISTRACJI POLICYJNEJ I ŚWIADCZĄCEJ W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Iwona Niżnik-Dobosz

Metoda i technika regulacji „narażenia życia” i „odstąpienia od zasad powszechnie uznanych za bezpieczne” w prawie administracyjnym na przykładzie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej – wnioski <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i>	99
--	-----------

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Przyszłość ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce	119
---	------------

Renata Raszevska-Skałicka

Przyszłość prawa administracyjnego w zakresie świadczenia usług publicznych w edukacji pozaszkolnej – kilka refleksji ...	141
--	------------

Część trzecia

WODA JAKO DOBRO – PRAWO DO WODY

Joanna Człowiekowska

Woda jako dobro chronione w prawie administracyjnym	165
--	------------

Mariusz Kotulski

Woda – nasza przyszłość	181
--------------------------------------	------------

Barbara Kowalczyk

Prawo do wody wśród praw człowieka. Kilka uwag o rozwoju koncepcji	199
---	------------

Renata Kusiak-Winter

Gmina w dobie deficytu wody – rozważania z perspektywy praw człowieka	209
--	------------

Aleksandra Puczeko

Czy potrzebna nam osobowość prawna rzek? Rozważania na przykładzie Odry.....	229
---	------------

Małgorzata Kozłowska, Paulina Gruszka

Ten pacjent będzie żył, czyli słów kilka o rewitalizacji (leczeniu) rzeki Odry	259
---	------------

Część czwarta

WODA I JEJ INFRASTRUKTURA JAKO NOŚNIK DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I INNOWACYJNOŚCI

Piotr Dobosz

Wody opadowe jako czynnik innowacyjny w zakresie dziedzictwa kulturowego – stan faktyczny, zagrożenia prawne	275
---	------------

Anna Mazur

Administracyjnoprawne mechanizmy ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego – analiza zagadnienia na przykładzie tradycji krakowskich wodociągów	287
--	------------

Joanna Kotulska

Działania samorządu terytorialnego wobec trudnego dziedzictwa techniki na przykładzie infrastruktury wodno- -kanalizacyjnej Wrocławia	301
--	------------

Aleksander Pyrzyk

Woda jako istotny element ochrony ogrodów historycznych wpisanych do rejestru zabytków	323
---	------------

Część piąta
PRAWNE MECHANIZMY OCHRONY PRAW
I DÓBR W PERSPEKTYWIE PRZYSZŁOŚCI PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO

Agnieszka Chrisidu-Budnik

Problem „pasażera na gapę” w gospodarowaniu zasobami wodnymi 347

Jolanta Behr

Wola członków wspólnoty samorządowej jako determinanta działań administracji publicznej..... 361

Karina Pilarz

Plan ogólny – przyszłość planowania przestrzennego w Polsce 373

Dominika Cendrowicz

Prawne aspekty dostępności cyfrowej na przykładzie administracji świadczącej 385

Małgorzata Giełda

Czy pisma behawioralne to przyszłość zarządzania w administracji publicznej? 405

Paolo Janiszewski

Prawo do efektywnej ochrony sądowoadministracyjnej – refleksje nad teraźniejszością i przyszłością 435

Wybrane fotografie z XV Krakowsko-Wrocławskiego

Spotkania Administratywistów w Dobczycach..... 465

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- dyrektywa 2000/60/WE/ – dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. WE L 327, s. 1, ze zm.)
- dyrektywa 2008/56/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17.06.2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.Urz. UE L 164, s. 19, ze zm.)
- dyrektywa 2016/2102 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z 26.10.2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych organów sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 327, s. 1)
- dyrektywa 2019/882 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z 17.04.2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (Dz.Urz. UE L 151, s. 70)
- dyrektywa 2020/2184 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z 16.12.2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.Urz. UE L 435, s. 1)
- dyrektywa 2024/3019 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/3019 z 27.11.2024 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.Urz. UE L 2024/3019)
- EKPC – europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383)

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
KPON	– Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13.12.2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.)
pr. ośw.	– ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.d.c.	– ustawa z 4.04.2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1440)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.o.l.o.c.	– ustawa z 5.12.2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. poz. 1907)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.)

u.PSP	–	ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1443 ze zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)
u.r.r.O./ustawa odrzańska	–	ustawa z 13.07.2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry (Dz.U. poz. 1963)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
u.s.o.	–	ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2024 r. poz. 750 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
u.z.d.	–	ustawa z 19.07.2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1411)
u.z.z.w.	–	ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2024 r. poz. 757)

Czasopisma, publikatory urzędowe, zbiory orzecznictwa

Annales UMCS	–	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G
AUWr.	–	Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz.Urz. MKiŚ	–	Dziennik Urzędowy Ministra Klimatu i Środowiska
Dz.Urz. Woj. Doln.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz.Urz. Woj. Kujaw.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Dz.Urz. Woj. Lubel.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego
Dz.Urz. Woj. Opol.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego
Dz.Urz. Woj. Podl.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego
Dz.Urz. Woj. Święt.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego
Dz.Urz. Woj. Warm.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Dz.Urz. Woj. Wielk.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
Dz.Urz. Woj. Zach.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
M.P.	–	Monitor Polski
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria B
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

ADM	– <i>automated decision-making</i>
AI	– <i>artificial intelligence</i>
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
EFSA	– European Food Safety Authority (Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności)
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
EUIPO	– European Union Intellectual Property Office (Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej)
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SPI	– Sąd Pierwszej Instancji
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

XV rocznica Krakowsko-Wrocławskich Spotkań Naukowych Administratywistów. Partnerzy zewnętrzni spotkania

W dniach 28–29.09.2024 r. odbyło się w Dobczycach XV Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów, organizowane przez Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego pod kierownictwem prof. dr hab. Iwony Niżnik-Dobosz. Konferencji przyświecały dwie wartości kierunkowe: kontynuacji i otwartości.

Wartość kontynuacji utrwala już 15-letnią tradycję Spotkań Krakowsko-Wrocławskich, zapoczątkowanych w 2010 r. przez prof. dr hab. Jana Zimmermanna z Uniwersytetu Jagiellońskiego i prof. dr hab. Jana Bocia z Uniwersytetu Wrocławskiego, pomyślanych jako coroczne, dwudniowe konferencje, organizowane naprzemiennie przez administratywistów z Krakowa, skupionych wokół Katedry Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, oraz administratywistów z Wrocławia, skupionych wokół Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Celem spotkań miało być zacieśnienie współpracy naukowej między tymi ośrodkami, który to cel niewątpliwie został osiągnięty. Podczas Spotkań powstały lub utrwaliły się wyjątkowe więzy przyjaźni między uczestnikami. Trwałości i ciągłości tej współpracy nie przerwała pandemia COVID-19, chociaż spotkania w 2020 i 2021 r. odbyły się zdalnie.

Spotkania Krakowsko-Wrocławskie doczekały się nie tylko własnego hasła w *Krótkim słowniku terminów środowiska administratywistów au-*

torstwa czynnego uczestnika wszystkich spotkań – prof. dr. hab. Jerzego Supernata¹, ale też rozpoznawalnej w środowisku administratywistów marki, popularyzowanej także na forum międzynarodowym².

Trwałą, realną i – używając „wrocławskiego” określenia – niepomijalną spuścizną Spotkań Krakowsko-Wrocławskich jest zbiór piętnastu, łącznie z niniejszą, monografii, których redaktorami i współautorami są uczestnicy ich kolejnych edycji. Monografie te dokumentują tematy Spotkań oraz zgłoszone opracowania, w tym wygłoszone referaty, prezentujące aktualne problemy badawcze nauki prawa administracyjnego i nauki administracji.

Z racji jubileuszu chcemy przypomnieć bogactwo tematów Spotkań, a zarazem tytułów monografii krakowsko-wrocławskich wydanych dotychczas, z życzliwym wsparciem, przez Wydawnictwo Wolters Kluwer:

- *Czas w prawie administracyjnym*, red. Jan Zimmermann, 2011,
- *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. Adam Błaś, 2012,
- *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. Jan Zimmermann, 2013,
- *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. Adam Błaś, 2014,
- *Wartości w prawie administracyjnym*, red. Jan Zimmermann, 2015,
- *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. Adam Błaś, 2016,
- *Wolność w prawie administracyjnym*, red. Jan Zimmermann, 2017,
- *Równość w prawie administracyjnym*, red. Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, 2018,
- *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. Jan Zimmermann, 2019,
- *Układ administracji publicznej*, red. Jerzy Korczak, 2020,

¹ J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Krótki słownik terminów środowiska administratywistów*, Wrocław 2022, s. 840–841.

² Zob. J. Człowiekowska, *Administrative Law/Droit administratif, Poland/Pologne*, „European Review of Public Law/Revue Européenne de Droit Public” 2023/35/4, s. 1185–1186.

- *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, red. Wojciech Jakimowicz, 2021,
- *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, red. Jerzy Supernat, 2022,
- *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. Piotr Dobosz, Aleksandra Puczek, 2023,
- *Administracja publiczna wobec nowych technologii. W kierunku neutralności klimatycznej*, red. Jerzy Korczak, 2024.

Wszystko powyższe ucieleśnia w sposób dość oczywisty wartość kontynuacji, ale też naprowadza na drugą wartość kierunkową Spotkań, a mianowicie otwartość. Tę wartość można odnosić, po pierwsze, do idei spotkania, dialogu między ludźmi, poglądami, ośrodkami naukowymi, wartościami, emocjami. Można też wiązać otwartość z gotowością podejmowania co roku nowych tematów, problemów badawczych, nowych dyskusji. Otwartość to również gotowość na niespodzianki przygotowywane przez gospodarzy spotkań, gotowość na zmiany, na nowych uczestników Spotkań i nowości w formule Spotkań. Taką nowość zainicjował w 2023 r. Profesor Jerzy Korczak, otwierając drzwi Spotkania praktykom, prekursorom nowych technologii. Te drzwi pozostały otwarte, czego wyrazem była formuła Spotkania w 2024 r., którego patronem, współgospodarzem i uczestnikiem były Wodociągi Miasta Krakowa SA, a także Stowarzyszenie Forum Galicyjskich Wodociągów. Zarówno miejsce, jak i temat konferencji stanowiły doskonałą okazję do spotkania z szeroko rozumianą problematyką wody i gospodarowania nią. Z tego powodu znaczącym punktem konferencji w Dobczycach były wystąpienia Gospodarzy miejsca – mgr. inż. Piotra Ziętary, Prezesa Wodociągów Miasta Krakowa SA oraz mgr. inż. Bartosza Łuszczka, Dyrektora ds. Technologii i Innowacji tej instytucji, a jednocześnie Prezesa Stowarzyszenia Forum Galicyjskich Wodociągów.

Piotr Ziętara wygłosił referat poświęcony doświadczeniom z procesu ustalania taryf dla przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. W tym procesie kluczowe role odgrywają przedsiębiorstwo jako podmiot określający taryfę i dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, który

w świetle przepisów ustawy z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków występuje w roli organu regulacyjnego, zatwierdzającego taryfę. Referent przedstawił uwarunkowania i problemy związane z określaniem i zatwierdzaniem taryf, w tym rozbieżności między organami regulacyjnymi a przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi, z uwzględnieniem stanowiska sądów administracyjnych. Przedstawione zagadnienia widziane oczami praktyka dały impuls do ożywionej dyskusji, a także do pogłębionej naukowej analizy przedstawionych zagadnień.

Z kolei Bartosz Łuszczek wygłosił referat na temat europejskich regulacji w zakresie wody pitnej i oczyszczania ścieków. Podczas wystąpienia przedstawiony został problem ochrony wód w prawie europejskim, którego podstawy tworzą: dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (dyrektywa wodna), dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.02.2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG (dyrektywa kąpieliskowa), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych i emisji pochodzących z chowu zwierząt gospodarskich (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), dyrektywa 86/278/EWG Rady z 12.06.1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (dyrektywa osadowa), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z 16.12.2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (dyrektywa w sprawie jakości wody). W referacie zaprezentowano również problematykę nowych regulacji w obszarach: poprawy bezpieczeństwa zdrowotnego wody przez dostosowanie listy i wartości badanych parametrów do obecnego stanu wiedzy i postępu technicznego, poprawy dostępu do wody, zwłaszcza dla wrażliwych i zmarginalizowanych grup (postulaty Right2Water), obowiązku zarządzania ryzykiem w całym łańcuchu dostaw oraz informowania konsumentów o jakości wody, ograniczania strat wody poprzez wymóg redukcji wycieków, wymogów dotyczących materiałów do kontaktu z wodą przeznaczoną do spożycia przez ludzi. Referent zwrócił uwagę na praktyczne aspekty implementacji dyrektyw, zwłaszcza dyrektywy

ściekowej, wyzwania stojące przed adresatami tych regulacji, w tym przedsiębiorstwami wodno-kanalizacyjnymi, a także trudności wynikające między innymi z luk w prawie, niespójności ze strategiami unijnymi Zielonego Ładu, jak też niespójności w regulacjach krajowych.

Uczestnicy konferencji dzięki swoim partnerom zewnętrznym tego wydarzenia mogli także zobaczyć, jak w praktyce funkcjonuje zbiornik dobczycki na rzece Rabie oraz Zakład Uzdatniania Wody Raba. Inicjatywa ta została przyjęta z dużym zadowoleniem i radością. Konfrontacja wyobrażeń z technicznym stanem faktycznym jest zawsze dla prawnika cenna. Dowodem entuzjazmu uczestniczek i uczestników są zdjęcia zamieszczone na końcu monografii, których autorami są prof. dr hab. Jerzy Supernat, dr Joanna Człowiekowska, dr Paweł Majczak i mgr Aleksander Pyrzyk.

O książce

Podjęty w monografii temat stanowi kontynuację ostatniej wspólnej publikacji wieńczącej XIV Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów, poświęconej zagadnieniom administracji publicznej wobec nowych technologii z ukierunkowaniem na problematykę neutralności klimatycznej. Tym razem wyzwaniem jest przyszłość prawa administracyjnego rozważana między innymi z uwzględnieniem wody jako dobra i prawa oraz przedmiotu regulacji w prawie administracyjnym.

Przyszłość tego prawa, jego perspektywy badawcze, inspiracje, instytucje i automatyzacja zostały przez niektórych Autorów potraktowane jako samodzielne zagadnienia badawcze. Dzięki temu zostały wskazane nie tylko kierunki, w jakich prawo to będzie podążać, ich załączki i determinanty, ale także zagadnienia i problemy dotyczące tego, jak może wyglądać przyszłość regulacji, których przedmiotem są stosunki społeczne związane z wodą.

Okazuje się, że pojęcie wody nawiązujące do żywiołów stało się inspiracją dla Jerzego Supernata, który w książce proponuje badanie prawa administracyjnego z perspektywy sił elementarnych, co Jego zdaniem

znajduje niewątpliwie uzasadnienie w znaczeniu tych sił dla człowieka i środowiska. A zatem mamy do czynienia z interesującą nową metodologiczną koncepcją prawa administracyjnego jako instrumentu (zbioru instrumentów), którego treść jest konsolidowana przez wyartykułowanie pięcioelementowego referencyjnego przedmiotu regulacji i badań prawa administracyjnego w postaci: ziemi, powietrza, ognia, wody i internetu.

Część autorów postanowiła zmierzyć się z problemem automatyzacji podejmowania rozstrzygnięć regulowanych przez prawo administracyjne, której celem jest przede wszystkim wspomaganie, a nie zastępowanie, człowieka w procesie decyzyjnym. Niezwykle cenne dla dorobku nauki prawa administracyjnego jest innowacyjne i rzetelnie udokumentowane stanowisko Jolanty Blicharz, która zastanawia się nad wystarczającą odpornością w przyszłości przepisów i zasad prawa administracyjnego pod kątem posiadania przez nie zdolności skutecznej regulacji podejmowania zautomatyzowanych decyzji z wykorzystaniem sztucznej inteligencji. Sztuczna inteligencja, jak podkreśla J. Blicharz, stwarza zarówno nowe możliwości, jak i nowe zagrożenia dla administracji publicznej (administracji cyfrowej).

W nurcie rozważań dotyczących cyfrowej administracji znajduje się także artykuł Łukasza Prusa, który rozwija problematykę automatyzacji podejmowania decyzji w sposób praktyczny w wybranych sektorach administracji Unii Europejskiej: wspólnej polityki rolnej, bezpieczeństwa żywności, rejestracji znaków towarowych, ochrony granic Unii Europejskiej. Inspirujące są konstatacje dotyczące ustanowienia nowej zasady, tj. zasady nadzoru człowieka w procesach automatyzacji podejmowania decyzji (*the principle of human oversight of automated administrative decisions*), dużego znaczenia automatyzacji dla ustalenia stanu faktycznego, braku przejrzystości systemów AI między innymi wskutek niepokazywania tych danych, które doprowadziły do przewidywanego wyniku, co prowadzi do słabości AI w identyfikowaniu relacji pomiędzy przyczyną a skutkiem.

Jak to pięknie zauważa Piotr Lisowski, obecnie „mamy do czynienia z doktrynalnym i prawnopozytywnym przygotowywaniem się na przyszłość”. Bezsprzecznie taka teza odświeża nasze spojrzenie na prawo

w poszukiwaniu jego zdolności do przewidywania i antycypacji, a nie tylko zapewniania ciągłości, stabilizacji i kontynuacji. Inspiracji dla kształtowania przyszłości prawa ustrojowego i materialnego P. Lisowski poszukuje w zjawisku „zbiorowej proveniencji”, która ma być punktem odniesienia dla materialnego upodmiotowienia zbiorowości i członków tej zbiorowości jako wystarczającej podstawy do kwestionowania rozstrzygnięć organów zbiorowości naruszających jej interesy jako samodzielnego podmiotu prawa (koncepcja naruszania zbiorowych praw członka wspólnoty samorządowej); empatycznym trendzie prawa, w tym empatycznym korygowaniu terminów i pojęć zgodnie z wymogami współczesnego języka i dążeniem do godnościowego, niewykluczającego, równościowego, pełnego wskazywania podmiotów prawa.

Myśląc o przyszłości prawa, Maciej Błażewski podejmuje problematykę obowiązywania aktu normatywnego. To zagadnienie filozoficzne ujmując z perspektywy funkcji tego aktu, którą jest stosowanie norm prawnych wyrażonych w jego przepisach. Wybór problematyki tylko z pozoru oczywistej jest niezwykle trafny, przyszłość prawa opiera się bowiem na jego obowiązywaniu.

Niektórzy autorzy podeszli do tytułowego zagadnienia z perspektywy przyszłości administracji policyjnej i świadczącej w prawie administracyjnym. Iwona Niżnik-Dobosz postanowiła zmierzyć się z wodą jako groźnym żywiołem (powodzią) i podjęła problem prawnych granic faktycznego i prawnego „narażenia życia” podczas akcji ratowniczej przez strażaków i „odstąpienia od zasad działania uznanych powszechnie za bezpieczne” przez kierującego akcją ratowniczą, aby dzięki temu przeanalizować, w jaki sposób prawodawca reguluje kwestie związane z tymi terminami. Motywem jest w tym przypadku przyszłość prawa administracyjnego pod kątem wniosków *de lege ferenda* w zakresie ustawowej i podstawowej regulacji stanów faktycznych i prawnych związanych z ww. pojęciami. Stan *de lege lata* zdecydowanie nie jest zadowalający.

Justyna Mielczarek-Mikołajów dokonała syntetyzującej analizy przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, wskazując, że jej wejście w życie z dniem 1.01.2025 r. stanowi przełomowy moment dla ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce. Ustawa ta to normatyw-

ny wyraz integracji wielu zadań i kompetencji w ramach jednego aktu prawnego, czym w pewnym stopniu scala rozproszony system prawny. W kontekście przyszłości znaczenie mają społeczne oczekiwania wobec tej ustawy, które są duże z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej w warunkach obecnej geopolitycznej sytuacji Polski.

Refleksje o przyszłości prawa administracyjnego w zakresie świadczenia usług publicznych w edukacji pozaszkolnej przedstawiła Renata Raszewska-Skałecka. Temat ten jest ponadczasowy tak jak człowiek, dom i proces edukacji domowej. Bezsprzecznie trzeba myśleć o jego rozwojowej regulacji zgodnej z przyjętą wizją/modeliem na miarę obecnego i przyszłego rozwoju cywilizacyjnego. Jako subsydiarną z wielu względów można określić tezę R. Raszewskiej-Skałeckiej, że edukację domową, odbywającą się poza tradycyjnym systemem szkolnym, należy traktować jako inspirację dla rodziców poszukujących nowatorskich rozwiązań edukacyjnych, gdyż jest ona prawem rodziców wynikającym z wolności wyboru dla swoich dzieci formy nauczania, w tym edukacji pozaszkolnej.

Z uwagi na podkreślenie w tytule wody jako przedmiotu regulacji prawa administracyjnego na szczególną uwagę zasługują artykuły mieszczące się w nurcie: woda jako dobro – prawo do wody.

Ten wątek podjęła Joanna Człowiekowska tematem „Woda jako dobro w prawie administracyjnym”. Z uwagi na przyszłość prawa wodnego istotna jest jej teza podnosząca, że woda jest dobrem, w tym dobrem wspólnym, dziedzictwem współadministrowanym publicznie, partycypacyjnie z ludźmi, którego ochrona i regulacja podmiotowa oraz przedmiotowa wymykają się pojedynczym instytucjom. I znowu w pozornie „nieco” odbiegającym od tematu głównego zagadnieniu obrony cywilnej (bo jak wyobrazić sobie tę obronę bez wody) pojawia się wątek zespalandia, „kodyfikowania” regulacji poświęconych dobrom, które są wszechobecne w stosunkach społecznych, gospodarczych i ludzkich, tak jak powszechnie oczekiwane są bezpieczeństwo i obrona w szerokim tego słowa znaczeniu. Inspirujące i ważne są myśli o kształtowaniu się prawa wodnego w relacji z prawem ochrony środowiska na poziomie

krajowym i europejskim i o jego referencyjnym znaczeniu dla kształtowania się pojęć części ogólnej prawa publicznego/administracyjnego.

O wodzie jako naszej przyszłości pisze Mariusz Kotulski. Uznając wodę za podstawowy czynnik życia, Autor ten zastanawia się nad gwarancjami prawnymi dla stanów faktycznych zapewniających nam jej dostępność. Z tego powodu zajmuje się takimi zagadnieniami, jak: renaturyzacja wód powierzchniowych, dostęp do wody, oszczędzanie wody, uzdatnianie wody oraz oczyszczanie ścieków. Trafnie zauważa, że przekłada się to na koszty i organizację związane z pozyskaniem źródeł wody, jej uzdatnianiem, przesyłem oraz oczyszczaniem, co tym samym czyni z tych przedsięwzięć zadania publiczne. Rozważania te są prowadzone między innymi z perspektywy wielopoziomowego, mulicentrycznego twardego i miękkiego porządku prawnego (Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 – Przekształcamy nasz świat; Europejski Zielony Ład, Niebieski Ład UE) i jednocześnie egzemplifikowane prezentacją niezwykle interesującego i relewantnego dla wskazanej problematyki orzecznictwa sądów administracyjnych.

O miejscu prawa do wody wśród praw człowieka – pisząc również o rozwoju tej koncepcji – wypowiada się Barbara Kowalczyk. Autorka prowadzi rozważania, zaczynając od prawa do wody formułowanego głównie jako wynik „ekologizacji” podstawowych praw człowieka, dochodząc aż do szerszego spojrzenia na prawo do wody jako regułę rządzenia z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej. Po drodze prawo do wody ujmowane jest także jako jeden z materialnych elementów prawa do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, a następnie jako bezpośrednio uznane prawo do wody. Rozważania te są prowadzone na podstawie wszechstronnie zgromadzonego materiału normatywnego i analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Tekst ma niepodważalne znaczenie cywilizacyjne.

Temat podjęty przez Barbarę Kowalczyk uszczegóławia i rozwija Renata Kusiak-Winter, analizując zadania gminy w dobie deficytu wody i prowadząc te rozważania z perspektywy praw człowieka. Autorka prezentuje prawo do wody w ujęciu generacji praw człowieka, przy jednoczesnej tezie, że gmina jest podstawowym ogniwem w urzeczywistnianiu tego

prawa. Wskazuje kryteria odróżniania prawa do wody (*rights of water*) od praw wodnych (*water rights*). Podnosi, że prawo człowieka do wody trzeba łączyć z jego prawem do urządzeń sanitarnych. Niedobór wody, z którym zmagają się gminy, jest powiązany z kryzysem klimatycznym, w związku z czym zapewnienie wody wymaga wielu działań planistycznych, organizatorskich i inwestycyjnych w zakresie tworzenia błękitno-zielonej infrastruktury gmin, umożliwiających ich adaptację do pogłębiających się zmian klimatu i związanego z nimi kryzysu wody. Prezentacja tematu osadzona jest w ujęciu globalnym, międzynarodowym, regionalnym i lokalnym.

Czy potrzebna nam osobowość prawna rzek? – pyta Aleksandra Puczek, prowadząc rozważania na przykładzie Odry. Zwraca się w tym celu do, jak to określa, koncepcji odwracających antropocentryczne pojmowanie natury i jej ochrony, polegających na przyznaniu środowisku oraz jego poszczególnym elementom odrębnej od ludzkiej osobowości prawnej. Tekst prezentuje możliwości prawne, jakie napotykamy na drodze od antropocentrycznego do antropomorfizującego podejścia wobec natury i rzeki, na przykładzie współczesnych regulacji prawnych statusu rzek, w tym Odry. Tekst ten stanowi przykład innowacyjnego i przyszłościowego ujęcia prawnej ochrony rzek i zasobów wody. Obrazuje związki pomiędzy teorią a filozofią prawa administracyjnego. Autorka zastanawia się nad nowym podmiotowo wykorzystaniem instytucji osobowości prawnej.

Rzeka Odra jest także bohaterką kolejnego artykułu – autorstwa Małgorzaty Kozłowskiej i Pauliny Gruszki zatytułowanego „Ten pacjent będzie żył, czyli słów kilka o rewitalizacji (leczeniu) rzeki Odry”. W centrum badawczym znajduje się ustawa o rewitalizacji rzeki Odry i problem skuteczności jej regulacji prawnych. Tekst stawia przed nauką prawa administracyjnego problem formułowania przepisów kazuistycznych, ustaw epizodycznych i relacji pomiędzy nauką prawa administracyjnego a interdyscyplinarnością jego rozwiązań materialnoprawnych.

Woda i jej infrastruktura stanowi także nośnik dziedzictwa kulturowego i innowacyjności. Niezależnie od tego, że sama woda stanowi dziedzictwo materialne, jej byt i potrzeba korzystania z niej wygenerowała

dziedzictwo materialne i niematerialne stanowiące obecnie przedmiot ochrony i związanej z nią innowacyjności prawa administracyjnego. Rozważania na ten temat prowadzi Piotr Dobosz, podejmując zagadnienie wód opadowych jako stanu faktycznego, zagadnienia prawnego i czynnika innowacyjnego w zakresie dziedzictwa kulturowego na przykładzie Kopca Tadeusza Kościuszki w Krakowie. Autor dowiódł konieczności wypracowania jednolitych i uniwersalnych metod zabezpieczenia obiektów/budowli ziemnych będących sztucznie powstałymi kopcami przed wodami, w tym wodami opadowymi, a także opracowania na poziomie wzorca ogólnego paradygmatu zarządzania kopcami. Tradycja krakowskich wodociągów, w tym dzieje orszaku krakowskiego Lajkonika i Wodociągów Miasta Krakowa, stała się pretekstem do podjęcia zagadnień administracyjnoprawnych mechanizmów ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego dla Anny Mazur. Wykazany brak tych mechanizmów jasno stawia oczywiste wyzwanie przed przyszłymi rozwiązaniami prawa ochrony dziedzictwa kulturowego. Joanna Kotulska, koncentrując się na działaniach samorządu terytorialnego wobec trudnego dziedzictwa techniki na przykładzie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej Wrocławia, stawia tezę, że samorząd terytorialny w myśl zasady zrównoważonego rozwoju musi połączyć konieczność modernizacji i rozwoju infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz ochronę dziedzictwa kulturowego poprzez zachowanie obiektów, promocję dziedzictwa i edukację społeczeństwa. Kojarząc wodę jako istotny element ochrony ogrodów historycznych wpisanych do rejestru zabytków Aleksander Pyrzyk zwraca uwagę nie tylko na wodę w jej aspekcie podstawowym – jako źródła życia ogrodu historycznego, ale także na jej wymiar estetyczny, ponieważ ogrody historyczne często korzystają z wody jako trwałego elementu kompozycyjnego. Autor kompleksowo bada i ujmuje bezpieczeństwo hydrologiczne ogrodów.

Wszystkie dotychczasowe ujęcia przyszłości prawa i wody jako przedmiotu regulacji zostają domknięte artykułami podnoszącymi problematykę prawnych mechanizmów i instytucji ochrony praw i dóbr w perspektywie przyszłości prawa administracyjnego. Agnieszka Chrisidu-Budnik bardzo słusznie dezawuuje nasze idealistyczne „zapatrzenie się” na wartości wspólnotowe nawiązaniem do problemu „pasażera na gapę” w gospodarowaniu zasobami wodnymi. Efekt „gapowicza” ujawnia wy-

zwania związane z ludzkimi zachowaniami w korzystaniu z dóbr wspólnych. Okazuje się, że nie każdy w swoim działaniu wyważa swoje interesy z interesem zbiorowości. Autorka jasno dowodzi, że brak partycypacji i kooperacji, wynikający właśnie z efektu „pasażera na gapę”, w wysiłkach lub kosztach związanych z gospodarowaniem wody prowadzi do nadmiernej eksploatacji, a w konsekwencji do degradacji tych zasobów. Problem „gapowicza” w korzystaniu z zasobów wodnych, polegający na zamierzonym oportunistycznym postępowaniu jednostek, ujawnia się według Niej zarówno na poziomie indywidualnym, jak i na poziomie instytucjonalnym. Pozwala to zrozumieć przesłanki społeczne i ekonomiczne leżące u podstaw zachowań mieszczących się w kanonie problemu „jazdy na gapę”, takie jak ubóstwo, brak dostępu do wody, ale także racjonalny egoizm. Tekst A. Chrisidu-Budnik bezsprzecznie wiąże się z podniesionym przez Piotra Lisowskiego zjawiskiem „zbiorowej proveniencji” (wskazuje jej „słabe” strony), ale także z kolejnym tekstem – autorstwa Jolanty Behr piszącej o woli członków wspólnoty samorządowej jako determinancie działań administracji publicznej. W ujęciu prawnym „wola zbiorowości” jest konstruktem abstrakcyjnym, niemającym substratu materialnego. Autorka konstatuje, że wola zbiorowości nie istnieje obiektywnie, ponieważ zbiorowość jest wyłącznie sumą jednostek. Wola zbiorowa stanowi w istocie odwołanie się do woli poszczególnych, wybranych osób wchodzących w skład zbiorowości i w ujęciu prawnym powinna być wyrażona w kwalifikowanej prawem formie. Autorka podnosi z jednej strony sterowanie tą wolą przez organy, między innymi wskutek wprowadzanej asymetrii informacji, a z drugiej strony – związanie organów tą wolą. Z kolei Karina Pilarz postrzega przyszłość planowania przestrzennego w Polsce w związku z wprowadzeniem nowej instytucji, jaką jest normatywny plan ogólny. I tym razem okazuje się, że ta przyszłość jest uzależniona od zdolności działania administracji w czasie, gdyż wobec utraty mocy obowiązującej przez dotychczasowe studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego istnieją uzasadnione obawy, czy gminy zdołają na czas uchwalić plany ogólne. Zdaniem kolejnej autorki Dominiki Cendrowicz przyszłość leży w prawie dotyczącym dostępności i w związku z tym bada ona normatywną dostępność cyfrową stron internetowych i aplikacji mobilnych wykorzystywanych przez administrację świadczącą. Remedium na te problemy stanowi wdrożenie przez podmioty publiczne obowiązku prawnego zapewnienia

nia dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych jako jednego z czynników zapewnienia udziału osób ze szczególnymi potrzebami w życiu społecznym. Małgorzata Giełda stawia problem, czy pisma behawioralne to przyszłość prawa administracyjnego. Pisma te świetnie obrazują ewolucję prawnych form działania administracji publicznej. Z prowadzonych przez M. Giełdę innowacyjnych rozważań wynika, że nie tylko sankcja stanowi instrument behawioryzmu stosowany w prawie administracyjnym, niewładcze formy działania administracji, w tym informacyjne i edukacyjne, również należą do tej grupy. Nie sposób się z tym nie zgodzić. Paolo Janiszewski podjął temat prawa do efektywnej ochrony sądowoadministracyjnej – a to przez refleksje nad teraźniejszością i przyszłością. Zagadnienie ujął z perspektywy światowych, międzynarodowych, regionalnych i europejskich oraz krajowych standardów prawa do sądu. Przyszłość prawa w tym względzie widzi on między innymi w rozwiązaniu problemu sprawnego w czasie wykonania wyroków sądowych.

Zaprezentowana powyżej zawartość merytoryczna książki wykazuje jej duże faktyczne znaczenie dla wybranego tematu. Jednak zamierzenia naukowe i wydawnicze nie mogłyby zostać zrealizowane bez pomocy zarówno naszych partnerów zewnętrznych w postaci Wodociągów Miasta Krakowa SA oraz Stowarzyszenia Forum Galicyjskich Wodociągów, jak i przychylności prof. dr hab. Marty Soniewickiej, Prodziekana Wydziału Prawa i Administracji UJ ds. nauki, która umożliwiła Katedrze Prawa Administracyjnego UJ wsparcie publikacji ze środków IDUJ. Oczywiście wyrazy podziękowań kierowane są także do Władz Dziekańskich WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego za stałe wspieranie idei naszych cyklicznych spotkań. Redaktorki składają wyrazy serdecznych podziękowań Autorom i Autorkom z Krakowa i Wrocławia, Autorom zdjęć zamieszczonych w monografii, Wydawnictwu Wolters Kluwer i jego Redaktorom, i Tym Wszystkim Wymienionym i Niewymienionym, którzy przyczynili się do powstania tej książki.

*Joanna Człowiekowska
Iwona Niżnik-Dobosz*

Część pierwsza

**PRZYSZŁOŚĆ PERSPEKTYW
BADAWCZYCH, INSPIRACJI,
INSTYTUCJI I AUTOMATYZACJI
W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM**

Jerzy Supernat

PRZYSZŁOŚĆ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO. PERSPEKTYWA SIŁ ELEMENTARNYCH

Abstrakt: Tekst zawiera propozycję nowej perspektywy badawczej w prawie administracyjnym, a mianowicie badania prawa administracyjnego z perspektywy elementów w rozumieniu starożytnych i średniowiecznych filozofów. Osobliwością sił elementarnych jest dwoistość ich skutków dla człowieka i środowiska, która w prawie administracyjnym powoduje zarówno potrzebę ochrony sił elementarnych, jak i potrzebę zapobiegania i przeciwdziałania ich negatywnym skutkom.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, przyszłość, siły elementarne, instrumenty.

Starożytni i średniowieczni filozofowie przyjmowali, że ziemia, powietrze, ogień i woda są żywiołami, z których utworzone są wszystkie substancje. Twórcą koncepcji czterech żywiołów był Empedokles w V wieku p.n.e. Później do czterech ziemskich materialnych żywiołów został dodany żywioł eteryczny, zwany kwintesencją (*quinta essentia*), który zdaniem Arystotelesa przenika wszystko i z którego ukształtowane są ciała niebieskie. Dzisiaj do tych żywiołów można dodać kolejny stworzony już przez człowieka, a mianowicie internet (cyberprzestrzeń). Wszystkie żywioły, w tym internet, w konkretnych okolicznościach można oceniać pozytywnie jako niezbędne do życia, ale także negatywnie jako zagrożenie dla życia (życie odbiera brak wody – da się żyć bez ropy

naftowej, ale nie bez wody, ale także jej nadmiar, który w czasie powodzi może spowodować śmierć przez utonięcie we własnym domu). Prawo administracyjne z określonymi mocnymi definicjami stanu klęski żywiołowej i katastrofy naturalnej¹ (zauważmy, że katastrofa naturalna może być wywołana przez zdarzenia w cyberprzestrzeni²) spopularyzowało pejoratywne rozumienie słowa „żywiol”, co ma tylko połowiczne uzasadnienie; dlatego w tekście dla uniknięcia tej negatywnej koleiny myślowej mowa jest nie o żywiołach, lecz o elementach i siłach elementarnych³.

Zagrożeniom, jakie przynoszą ogień, ziemia, powietrze, woda i internet, należy rzecz jasna przeciwdziałać, w tym za pomocą prawa. Z drugiej strony, ponieważ bez ognia, ziemi, powietrza, wody i internetu życie jest niemożliwe, człowiek myśląc o swym obecnym i przyszłym istnieniu, musi zadbać o elementy jako o krytyczne dla niego dobra za pomocą posiadanych przez siebie instrumentów, w tym za pomocą prawa. Ten drugi, ochronny sposób myślenia o wodzie i o prawie administracyjnym przyświecał XV Krakowsko-Wrocławskiemu Spotkaniu Naukowemu Administratywistów: *Przyszłość prawa administracyjnego. Woda jako dobro w prawie administracyjnym*, Kraków–Dobczyce 28–29.09.2024 r.

¹ Zob. ustawę z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. z 2025 r. poz. 112. Przepis art. 3 ust. 1 pkt 2 tej ustawy definiuje katastrofę naturalną jako postać klęski żywiołowej, a mianowicie jako „zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu”. Zob. też przepis art. 1 ustawy z 11.08.2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, Dz.U. z 2024 r. poz. 1190 ze zm., który mówi o obiektach budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych „w wyniku powodzi, wiatru, osunięcia ziemi lub działania innego żywiołu”.

² Zob. przepis art. 3 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej. Cyberprzestrzeń definiuje przepis art. 3 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, zgodnie z którym jest to „przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy teleinformatyczne [...] wraz z powiązaniami pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami”.

³ Rzecz jasna, słowo „żywiol” nie zawsze i nie dla wszystkich ma negatywne konotacje. Oznaczać może na przykład obszar zainteresowań i zamiłowań. Zabierając głos w trakcie jubileuszu autora tekstu we Wrocławiu 9.11.2024 r., Martyna Wilbrandt-Gotowicz powiedziała: „Profesor Supernat i ja mamy wspólny żywioł, a mianowicie wodę: profesor Supernat jest pływakiem, a ja jestem żeglarką”.

Szczególny wyraz znalazł zwłaszcza w referacie otwierającym Joanny Człowiekowskiej *Woda jako dobro chronione w prawie administracyjnym*.

Prawo administracyjne, będąc samo instrumentem⁴, może być traktowane jako całość obejmująca pewną liczbę instrumentalnych komponentów. Według jednej z instrumentalnych koncepcji w obręb prawa administracyjnego wchodzi instrumenty przedmiotowe, których kwintesencją są instrumenty władcze (należą do nich m.in. konstytucyjne stany nadzwyczajne, z przywołanym powyżej stanem klęski żywiołowej, i prawoadministracyjne stany specjalne)⁵, instrumenty finansowe, instrumenty informacyjne i instrumenty organizacyjne⁶. Według innej instrumentalnej koncepcji prawa administracyjnego jego kwintesencją są instrumenty podmiotowe, a mianowicie instrumenty zarządzania i instrumenty kontroli. Do instrumentów zarządzania należą w najszerszym ujęciu organy i urzędy tak zaprojektowane, aby umożliwić administratorom, pracującym pod kontrolą wybranych polityków, podejmowanie decyzji, które są w najlepszym interesie społeczeństwa. Kompetencje tych organów i urzędów są wyznaczone przez prawo administracyjne, które pozostawia im określoną, często znaczną, swobodę, jako że bez niej zarządzanie i racjonalność działania są niemożliwe – nie da się robić wszystkiego w tym samym czasie, a zatem trzeba dokonywać wyborów⁷. Stosowanie prawa administracyjnego „podlega” z kolei instrumentom

⁴ Zob. W. Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000.

⁵ Zob. J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Stan specjalny w materialnym prawie administracyjnym. Zarys problematyki*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2020, z. 112, Seria Prawnicza. Prawo 30, s. 123 i n.

⁶ Zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.

⁷ Obszar swobody pozostawiony przez prawo administracyjne wypełniają pozaprawne determinanty działania organów i urzędów, do których prawo w różny sposób odsyła. W konkretnym przypadku przez wskazanie w akcie prawnym zasady niezbędnej w zastosowaniu nadzwyczajnych środków w stanie klęski żywiołowej we współdziałaniu różnych organów i instytucji, a mianowicie „zasady jednolitości kierownictwa”, do której odsyła przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej. Zasada jednolitości kierownictwa należy do podstawowych zasad nauki administracji, zob. H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka o administracji w zastosowaniu do państwa*, przeł. J.A. Teslar, Poznań 1947.

kontroli, w tym najważniejszym spośród nich, czyli sądom, których funkcjonowanie składa się na sądową kontrolę administracji.

Wskazane powyżej koncepcje pojmowania i konceptualizacji prawa administracyjnego, których kwintesencją są instrumenty władcze, instrumenty finansowe, instrumenty informacyjne i instrumenty organizacyjne oraz instrumenty zarządzania i instrumenty kontroli, nie były bezpośrednio przywoływane w Dobczycach (dominowało klasyczne spojrzenie na prawo administracyjne, którego kwintesencją są źródła prawa i prawne formy działania), ale ich przydatność w zakresie problematyki XV Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania była bardziej lub mniej widoczna we wszystkich wystąpieniach, a zwłaszcza w referatach: Piotra Ziętarey, *Doświadczenia z procesu ustalania taryf dla przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych* (wystąpienie *de facto* o instrumentach władczych i instrumentach finansowych), Paolo Janiszewskiego, *Prawo do efektywnej ochrony sądowoadministracyjnej – refleksje nad terażniejszością i przyszłością* (wystąpienie *de facto* o instrumentach kontroli) i Małgorzaty Gieldy, *Czy pisma behawioralne to przyszłość zarządzania w administracji publicznej?* (wystąpienie *de facto* o instrumentach informacyjnych).

Przebieg XV Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów nasuwa myśl o badaniu prawa administracyjnego i jego przyszłości z perspektywy sił elementarnych z wykorzystaniem na płaszczyźnie metodologicznej koncepcji prawa administracyjnego jako instrumentu i jako zbioru instrumentów: władczych, finansowych, informacyjnych, organizacyjnych, zarządzania i kontroli. Badanie prawa administracyjnego z perspektywy sił elementarnych znajduje niewątpliwie uzasadnienie w znaczeniu tych sił dla człowieka i środowiska – co jest poza dyskusją (coraz większa liczba kataklizmów spowodowała, że człowiek poznał swoje miejsce), a nadto służy konsolidacji krajowego prawa administracyjnego (przez sprowadzenie prawa administracyjnego do prawa pięciu elementów: ziemi, powietrza, ognia, wody i internetu) oraz prowadzeniu badań porównawczych nad spotykanymi w prawie administracyjnym podejściami do sił elementarnych w różnych krajach oraz organizacjach międzynarodowych i ponadnarodowych.

Teza zatem jest taka, że myśląc o przyszłości prawa administracyjnego, warto patrzeć na to prawo z perspektywy sił elementarnych, tak jak to było czynione w Dobczycach w kontekście wody. Przy czym – zauważmy – dobczycka koncentracja uwagi na wodzie postrzeganej jako wartość i dobro chronione w prawie administracyjnym stanowiła kontrapunkt i dopełnienie klasycznego podejścia do sił elementarnych w prawie administracyjnym autorstwa Tadeusza Pilata, w którego ujęciu administracja elementarna dotyczy walki z siłami elementarnymi, takimi właśnie jak woda, ale także ogień, i znajduje wyraz w prawie wodnym, policji ogniowej i organizacji ubezpieczeń⁸. Notabene, takie rozumienie administracji elementarnej przez T. Pilata dotyczy także niewątpliwie ziemi i powietrza (na przykład zwalczania następstw trzęsienia ziemi i huraganów), a dzisiaj jeszcze internetu.

Osobliwa dwoistość działania i skutków sił elementarnych – w przypadku wody oczywista dla uczestników spotkania w Dobczycach, zamieszkałych w miastach położonych nad rzekami Wisłą, Odrą i Oławą – odpowiednio do okoliczności, potrzeby ich ochrony (zapewnienia wody pitnej itp.), a innym razem walki z nimi (zapobieżenia powodzi itp.), stanowi mocny argument na rzecz badania prawa administracyjnego z perspektywy sił elementarnych i kwintesencji tego prawa w postaci jego relewantnego instrumentarium. Początkiem badania przyszłości prawa administracyjnego z wykorzystaniem pojęcia elementów i sił elementarnych powinna być popularyzacja w doktrynie prawa administracyjnego samych pojęć sił elementarnych i administracji elementarnej, jako że obecnie nie są przyjęte (jako przykład można wskazać wrocławski podręcznik prawa administracyjnego pod redakcją Jolanty Blicharz i Piotra Lisowskiego⁹, w którym pojęcia te w ogóle się nie pojawiają).

⁸ Zob. T. Pilat, *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata*, wstęp merytoryczny i oprac. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, reprint, Kraków 2023, s. 97–98. Analiza najważniejszych treści skryptu T. Pilata pokazuje, że zawiera on *de facto* nie tylko wykład nauki administracji, ale także wykład instytucji austriackiego prawa administracyjnego.

⁹ *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.

Elements in Administrative Law. Proposal of the New Analytical Perspective

Abstract: The text offers a new research perspective on administrative law, namely a proposal to study administrative law from the perspective of elements as understood by ancient and medieval philosophers. Elements are peculiar as they bring both the positive and negative outcomes for human beings and an environment, which means that administrative law must protect elements on one hand, and combat their pejorative effects on the other.

Keywords: administrative law, future, elementary forces, instruments.

Prof. dr hab. Jerzy Supernat – emerytowany profesor nauk prawnych w Instytucie Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. ORCID: 0000-0002-4590-0980.

Literatura

- Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka o administracji w zastosowaniu do państwa*, przeł. J.A. Teslar, Poznań 1947
- Gromski W., *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Stan specjalny w materialnym prawie administracyjnym. Zarys problematyki*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2020, z. 112, Seria Prawnicza. Prawo 30
- Pilat T., *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata*, wstęp merytoryczny i oprac. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, reprint, Kraków 2023
- Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003

Jolanta Blicharz

PRZYSZŁOŚĆ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W ZAUTOMATYZOWANYM PAŃSTWIE: KILKA REFLEKSJI

Abstrakt: Jeśli wziąć pod uwagę ostatnie postępy w dziedzinie sztucznej inteligencji, prawdopodobne jest, że w przyszłości w sektorze publicznym zaobserwujemy wzrost wykorzystania zautomatyzowanych systemów podejmowania decyzji wykorzystujących techniki uczenia maszynowego. Kontrowersyjną kwestią pozostaje to, czy obowiązujące przepisy i zasady prawa administracyjnego są na tyle przyszłościowe, aby skutecznie regulować zautomatyzowane podejmowanie decyzji, gdyż wykorzystanie sztucznej inteligencji stwarza zarówno nowe możliwości, jak i nowe zagrożenia dla administracji publicznej.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, sztuczna inteligencja, zautomatyzowane decyzje administracyjne, algorytmiczne podejmowanie decyzji, zautomatyzowane państwo administracyjne.

1. Uwagi wstępne

Być może już tylko kilka dekad dzieli nas od zautomatyzowanego państwa, które będzie działać w oparciu o zautomatyzowane systemy zbudowane z wykorzystaniem narzędzi ADM (*automated decision-making*) i sztucznej inteligencji. Podążając dobrze znanym tropem

technologicznego solucjonizmu¹, niedawne inicjatywy polityczne podkreśliły znaczenie dla sektora publicznego wykorzystania nowych możliwości technologicznych w celu zwiększenia automatyzacji i usprawnienia administracji publicznej. Podstawowe regulacje proponowane i przyjmowane w ramach poszczególnych państw, w Unii Europejskiej i w organizacjach międzynarodowych, dotyczące czy to ochrony danych osobowych, cyberbezpieczeństwa, czy sztucznej inteligencji, ustanawiają wprawdzie nowe zadania dla administracji publicznej, ale dotyczą raczej metod niż form działalności administracyjnej². Administracja cyfrowa i sztuczna inteligencja w sektorze publicznym mają na celu promowanie wydajności, zmniejszenie biurokracji i poprawę usług publicznych. Jednocześnie cyfryzacja i datafikacja dużej części społeczeństwa pozwoliły przede wszystkim na delegowanie zadań algorytmom, sztucznej inteligencji i systemom autonomicznym³. Zdaniem niektórych badaczy pojawia się też nowa forma zarządzania algorytmicznego⁴, która jest częścią większej reformy sektora publicznego⁵.

Ostatnie postępy w dziedzinie sztucznej inteligencji i dużych zbiorów danych pozwalają zakładać, że w przyszłości prawdopodobnie będziemy świadkami wzrostu wykorzystania przez sektor publiczny zautomatyzowanych systemów podejmowania decyzji wykorzystujących techniki uczenia maszynowego. Kwestią sporną pozostaje to, czy obowiązujące przepisy i zasady prawa administracyjnego są wystarczająco odporne na przyszłość, aby skutecznie regulować podejmowanie zautomatyzowanych decyzji, ponieważ wykorzystanie sztucznej inteligencji stwarza zarówno nowe możliwości, jak i nowe zagrożenia dla administracji publicznej.

¹ E. Morozov, *To save everything click here: technology, solutionism and the urge to fix problems that don't exist*, New York 2013.

² C. Coglianese, *Administrative Law in the Automated State*, „Daedalus” 2021/150/3, s. 104.

³ A. Kaun, A.O. Larsson, A. Masso, *Automating public administration: citizens' attitudes towards automated decision-making across Estonia, Sweden, and Germany*, „Information, Communication & Society” 2023/27(2), s. 314–332, <https://doi.org/10.1080/1369118X.2023.2205493>

⁴ Zob. J. Blicharz, *Inteligentne miasta i sztuczna inteligencja. Wybrane aspekty teoretycznoprawne*, Wrocław 2023, s. 132.

⁵ A. Kaun, A.O. Larsson, A. Masso, *Automating...*, s. 314–332.

Podczas gdy literatura na temat możliwości i zagrożeń związanych z wykorzystaniem AI w podejmowaniu decyzji administracyjnych w ostatnich czasach jest coraz obszerniejsza, zastosowanie tej technologii w kontekście zautomatyzowanego podejmowania decyzji administracyjnych, związanego z delegowaniem uprawnień decyzyjnych systemom algorytmicznym (prywatnym twórcom oprogramowania), pozostaje tematem mało zbadanym.

Celem tego artykułu jest omówienie współczesnych zagrożeń wynikających z wykorzystywania aplikacji opartych na sztucznej inteligencji w zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji administracyjnych oraz implikacji z tym związanych dla prawa administracyjnego.

W opracowaniu przeprowadzono analizę piśmiennictwa i poglądów w omawianej dziedzinie. Wykorzystano też metodę formalno-dogmatyczną związaną z analizą wybranych aktów normatywnych odnoszących się do badanej problematyki.

2. Algorytmiczne podejmowanie decyzji i prawo administracyjne

Automatyzacja podejmowania decyzji administracyjnych przez organy administracji publicznej jest ważnym elementem reformy administracji cyfrowej i cieszy się coraz większym zainteresowaniem w badaniach nad administracją publiczną i e-administracją⁶. Przez algorytmiczne podejmowanie decyzji (ADM) rozumiemy wykorzystywanie algorytmów do wspomagania lub podejmowania decyzji w imieniu ludzi⁷. Jakkolwiek systemy podejmowania decyzji algorytmicznych zaprojektowane w celu rozszerzenia lub zautomatyzowania podejmowania decyzji przez człowieka mają potencjał do podejmowania lepszych decyzji, jednocześnie

⁶ U.B.U. Roehl, *Automated decision-making and good administration: Views from inside the government machinery*, „Government Information Quarterly” 2023/40/4, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101864>

⁷ K. Dowding, B.R. Taylor, *Algorithmic Decision-Making, Agency Costs, and Institution-Based Trust*, „Philosophy & Technology” 2024/37, s. 68, <https://doi.org/10.1007/s13347-024-00757-5>

uwalniając czas i uwagę człowieka, które może on spożytkować na inne zajęcia⁸, to jednak mogą one również prowadzić do niezgodnych z prawem, niesprawiedliwych lub nieuzasadnionych decyzji.

W literaturze algorytmy opisywane są jako „konstrukty matematyczne” o „skończonej, abstrakcyjnej, efektywnej, złożonej strukturze sterowania, danej imperatywnie, realizującej określony cel zgodnie z danymi przepisami”⁹. Zgodnie z klasyczną definicją informatyki jest to „dowolna dobrze zdefiniowana procedura obliczeniowa, która przyjmuje pewną wartość lub zestaw wartości jako dane wejściowe i generuje pewną wartość lub zestaw wartości jako wynik wyjściowy”¹⁰. Choć ostatnie osiągnięcia w dziedzinie technologii samouczących się i maszyn zdolnych do pracy w pełni autonomicznej sprawiły, że rosnąca i pogłębiająca się zależność od technologii sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego w sektorze publicznym została zdiagnozowana jako „transformacyjna” dla administracji publicznej, to jednak podejmowanie decyzji algorytmicznych stwarza nowe problemy dla prawa administracyjnego.

Istotnym punktem odniesienia w kontekście badanego problemu jest rozróżnienie „systemów AI wspomagających”, które odnoszą się do szerokiej kategorii technologii zaprojektowanych w celu wspierania osób w wykonywaniu zadań¹¹. Są one zaprojektowane tak, „aby działały z różnym poziomem autonomii, co oznacza, że są w pewnym stopniu niezależne od zaangażowania ze strony człowieka i zdolne do działania bez interwencji człowieka” (motyw 12 aktu w sprawie sztucznej inteligencji – AI Act)¹².

⁸ K. Dowding, B.R. Taylor, *Algorithmic...*, s. 68.

⁹ R. Williams, *Rethinking Administrative Law for Algorithmic Decision Making*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2022/42/2, s. 468–494, <https://doi.org/10.1093/ojls/gqab032>. Tłumaczenie własne.

¹⁰ The Law Society, *Algorithm use in the criminal justice system report*, <https://www.lawsociety.org.uk/topics/research/algorithm-use-in-the-criminal-justice-system-report> (dostęp: 29.04.2025 r.). Tłumaczenie własne.

¹¹ B. Fu, A. Hadid, N. Damer, *Generative AI in the context of assistive technologies: Trends, limitations and future directions*, „Image and Vision Computing” 2025/154(4), s. 105347, <https://doi.org/10.1016/j.imavis.2024.105347>

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13.06.2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji

Zastosowania AI w badanym zakresie pociągają za sobą różne implikacje prawne. Na przykład wymóg, by podejmowanie decyzji wspomagane przez sztuczną inteligencję umożliwiało interwencję człowieka, co oznacza, że takiej decyzji nie można uzasadnić po prostu stwierdzeniem, że została ona wygenerowana przez sztuczną inteligencję. Innymi słowy, decyzja nie może zostać przyjęta tylko dlatego, że została zaproponowana przez algorytm¹³. Jednocześnie przyjmuje się, że decyzje wspomagane sztuczną inteligencją mogą być uzasadnione, podobnie jak decyzje podejmowane w ramach wieloetapowych procedur administracyjnych. Trzeba też zaznaczyć, że podejmowanie decyzji przez algorytmy bardzo różni się od podejmowania decyzji przez człowieka. Przede wszystkim algorytmy są „czarnymi skrzynkami” w tym sensie, że często mogą tworzyć prognozy z dużą dokładnością, ale brakuje im możliwości interpretacji¹⁴. Ponadto nie są dostępne ani zrozumiałe dla adresata decyzji – a zatem nie mogą spełniać sformułowanego przez Trybunał Sprawiedliwości wymogu, że uzasadnienie musi przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny istotne okoliczności faktyczne i prawne, które stanowiły podstawę wydania indywidualnej decyzji¹⁵. Jednocześnie podejmowanie decyzji algorytmicznych może naruszać treść art. 41 Karty praw podstawowych¹⁶, który gwarantuje prawo do dobrej administracji. Prawo to obejmuje prawo każdego do: „bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na

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.Urz. UE L 2024/1689.

¹³ F.B. Bastos, *Reasons-giving in AI-assisted decision-making: what can we (not) learn from current EU Administrative Law?*, The Digital Constitutionalist, <https://digi-con.org/reasons-giving-in-ai-assisted-decision-making-what-can-we-not-learn-from-current-eu-administrative-law/> (dostęp: 27.01.2025 r.).

¹⁴ B. van Giffen, D. Herhausen, T. Fahse, *Overcoming the pitfalls and perils of algorithms: A classification of machine learning biases and mitigation methods*, „Journal of Business Research” 2022/144, s. 93–106, <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2022.01.076>

¹⁵ Por.: wyrok ETS z 2.04.1998 r. w sprawie C-367/95 P, Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, ECLI:EU:C:1998:154, pkt 63; wyrok SPI z 21.03.2001 r. w sprawie T-206/99, Métropole Télévision przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2001:101, pkt 44; wyrok SPI z 22.06.2005 r. w sprawie T-102/03, CIS przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2005:246, pkt 46 i 47.

¹⁶ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389.

jego sytuację” oraz „dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej”, jak również obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Odrębnym problemem, który został dostrzeżony na tle dotychczasowych stanowisk w doktrynie, jest kwestia traktowania algorytmów jako reguł administracyjnych¹⁷. Gdyby tak było, to – po pierwsze – nie byłoby miejsca na autonomiczną ocenę organu administracji co do tego, czy projekt decyzji wygenerowany przez AI jest odpowiedni dla konkretnej sprawy. Po drugie, algorytmy miałyby wiążące skutki prawne, co oznaczałoby, że decyzja podjęta przez organ administracji, która różni się od wniosku algorytmu, byłaby niezgodna z prawem¹⁸. Po trzecie, uznanie algorytmów za przepisy prawne doprowadziłoby do powstania państwa administracyjnego charakteryzującego się tym, co można nazwać algorytmicznym orzekaniem i „robotycznym” tworzeniem przepisów¹⁹.

Co prawda, technologia AI do wspomagania decyzji nie jest na tyle groźna i destrukcyjna, by pozbawić prawo administracyjne jego podstaw, ale też nie jest na tyle błaha, by nie uzasadniała konieczności ponownego artykułowania fundamentów tej gałęzi prawa. Chociaż w niektórych krajach większość istniejących zasad prawa administracyjnego jest już w stanie dostosować się do powszechnego przyjęcia zautomatyzowanych systemów wspomagania decyzji, to jednak bardziej problematyczne wydaje się korzystanie z technologii, gdzie AI określa treść decyzji, a także przypadki, w których którykolwiek etap procesu administracyjnego jest określany przez podejmowanie decyzji przez „osoby” niebędące ludźmi.

Innymi słowy, „AI podejmująca decyzje administracyjne” oznacza technologie do podejmowania wiążących decyzji bez konieczności interwencji człowieka. Najważniejszym ryzykiem związanym z wykorzystywaniem technologii opartych na sztucznej inteligencji jest

¹⁷ A.B. Palop, *Los algoritmos son reglamentos: La necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la administración para la adopción de decisiones*, „Revista de Derecho Público: teoría y método” 2020/1, s. 223–269.

¹⁸ F.B. Bastos, *Reasons-giving...*

¹⁹ Por. C. Coglianese, *Administrative...*, s. 104.

nieuprawniony wpływ na proces stosowania prawa. W takiej sytuacji zlecenie opracowania algorytmicznego systemu podejmowania decyzji podmiotom prywatnym oznaczałoby, że dany organ publiczny w pewnym stopniu zrzuca się w ten sposób sprawowanie kontroli nad procesem podejmowania decyzji na rzecz podmiotu prywatnego²⁰. Wzbudziłoby to obawy o suwerenność cyfrową i kontrolę nad technologią, ale także prowadziłoby do naruszenia zasady praworządności na gruncie prawa krajowego jako podstawowej zasady procedury administracyjnej wyrażonej w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego²¹, który nakłada na organy obowiązek działania na podstawie przepisów prawa. Zasada praworządności jest także kluczową zasadą konstytucyjną. Artykuł 7 Konstytucji RP²² stanowi, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Krótko mówiąc, delegowanie kompetencji systemom opartym na AI, które „rzekomo” zastępowałyby organy administracji w procesie wydawania decyzji, naruszałoby gwarancje realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, a tym samym popychałoby systemy demokratyczne w stronę autorytarnych form rządów, takich jak algokracje i epistokracje²³.

Jednocześnie korzystanie ze sztucznej inteligencji niesie ze sobą ryzyko stronniczości algorytmicznej²⁴. Ta kwestia jest szczególnie istotna, gdy wziąć pod uwagę przypadki zaawansowanych algorytmów uczenia maszynowego, które nie działają zgodnie z regułami dostarczonymi

²⁰ Por. K. Dowding, B.R. Taylor, *Algorithmic...*, s. 68.

²¹ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²³ Zob.: P.F. Bresciani, M. Palmirani, *Constitutional Opportunities and Risks of AI in the law-making process*, „Federalismi It” 2024/2, s. 1–18, <https://hdl.handle.net/11585/953858> (dostęp: 20.10.2024 r.); a także P.R.B. Fores, P.M. Baquero, D.R. Amariles, *Artificial Intelligence Risks and Algorithmic Regulation*, „European Journal of Risk Regulation” 2022/13(3), s. 357–372, DOI:10.1017/err.2022.14

²⁴ J. Blicharz, L. Zacharko, *Wdrażanie technologii sztucznej inteligencji w administracji publicznej – kilka refleksji [w:] Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 354.

przez człowieka, ale same wnioskuje o swoich regułach decyzyjnych na podstawie dostarczonych im danych treningowych²⁵. Co więcej, z uwagi na stroniczość automatyzacji nawet automatyzacja „przygotowawcza”, gdzie wynik algorytmu można porównać do niewiążącego aktu przygotowawczego decyzji – tj. do aktu przygotowawczego zautomatyzowanych systemów wspomagania decyzji²⁶, może mieć duży wpływ na podejmowanie decyzji.

W tym miejscu warto przypomnieć, że w art. 6 aktu w sprawie sztucznej inteligencji wprowadzono zasady klasyfikacji systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka. Dotyczy to między innymi systemów AI zawartych w załączniku III do tego rozporządzenia. Jednocześnie w cytowanym przepisie wymieniono kryteria, które prowadzą do wykluczenia systemu sztucznej inteligencji z kategorii wysokiego ryzyka, mimo że jest on przeznaczony do stosowania w jednym z obszarów wymienionych w załączniku III. Dodajmy też, że żadna z aplikacji wysokiego ryzyka wymienionych w załączniku III nie odnosi się bezpośrednio do systemów AI przeznaczonych do wspomagania organu administracji publicznej przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Do systemów AI wysokiego ryzyka, o których mowa w art. 6 ust. 2 aktu w sprawie sztucznej inteligencji (załącznik III pkt 8), zaliczono między innymi „systemy AI przeznaczone do wykorzystywania przez organ wymiaru sprawiedliwości lub w jego imieniu w celu wspomagania organu wymiaru sprawiedliwości w badaniu i interpretacji stanu faktycznego i przepisów prawa oraz w stosowaniu prawa do konkretnego stanu faktycznego [...]”. Jednocześnie w motywie 61 podniesiono, że wykorzystanie narzędzi sztucznej inteligencji może wspierać uprawnienia decyzyjne sędziów lub niezawisłość sędziowską, ale nie powinno ich zastępować, przy czym ostateczne podejmowanie decyzji musi pozostać działaniem kierowanym przez człowieka.

²⁵ Ch. Langer, *Decision-making power and responsibility in an automated administration*, „Discover Artificial Intelligence” 2024/4, s. 59, <https://doi.org/10.1007/s44163-024-00152-1>

²⁶ F.B. Bastos, *Reasons-giving...*

Jakkolwiek w art. 6 ust. 2 oraz załączniku III pkt 8 aktu w sprawie sztucznej inteligencji nie można oczywiście dostrzegać regulacji dotyczących zastosowania systemów AI wysokiego ryzyka w ramach procedur administracyjnych, niemniej jednak pewne wątpliwości może budzić treść art. 6 ust. 3 aktu w sprawie sztucznej inteligencji, zgodnie z którym za system wysokiego ryzyka nie uznaje się systemu AI „przeznaczonego do wykonywania wąsko określonego zadania proceduralnego”. Choć „ulepszenie” wykonanego zadania ludzkiego wydaje się łagodne, to jednak może wpłynąć na ostateczną decyzję człowieka (poprzez efekt automatyzacji) i spowodować, że decyzja zostanie zmieniona ze szkodą dla praw podstawowych, takich jak niedyskryminacja²⁷. Innym możliwym ryzykiem jest „błąd automatyzacji”, czyli bezkrytyczne zaufanie wynikom AI jako obiektywnym, neutralnym i odpornym na błędy ludzkie²⁸.

Jeśli wziąć pod uwagę ostatnie postępy w dziedzinie sztucznej inteligencji i dużych zbiorów danych, oczywiste jest, że zautomatyzowane podejmowanie decyzji zostanie z nami na dłużej. Nasuwa się w tym miejscu pytanie: czy polskie prawo administracyjne jest w stanie sprostać takiej przyszłości? Ważniejsze jest nawet pytanie: czy prawo administracyjne będzie musiało zostać całkowicie przekształcone, aby mogło funkcjonować w erze rosnącej automatyzacji?

W toczącej się dyskusji na temat algorytmicznego podejmowania decyzji wyrażane są poważne wątpliwości co do ich legalności, zarówno w aspekcie proceduralnym, jak i merytorycznym. Niepokój wzbudza delegowanie uprawnień decyzyjnych twórcom oprogramowania i systemom algorytmicznym. Co prawda systemy wspomagania decyzji nie stanowią wielkiego zagrożenia dla zasady niedelegowania, ponieważ delegowane są tylko kroki przygotowawcze, takie jak gromadzenie i strukturyzacja informacji, ale w przypadku systemów w pełni zautomatyzowanych naruszałoby to zasadę praworządności oraz byłoby

²⁷ F. Lütz, *The AI Act, gender equality and non-discrimination: what role for the AI office?*, „ERA Forum” 2024/25(1), s. 79–95, <https://doi.org/10.1007/s12027-024-00785-w>

²⁸ Por. B. Khan, H. Fatima, A. Qureshi, S. Kumar, A. Hanan, J. Hussain, S. Abdullah, *Drawbacks of Artificial Intelligence and Their Potential Solutions in the Healthcare Sector*, „Biomedical Materials & Devices” 2023/1, s. 731–738, <https://doi.org/10.1007/s44174-023-00063-2>

niezgodne ze współczesnymi standardami dobrej administracji dotyczącymi rozstrzygnięć administracyjnych.

Jakkolwiek art. 22 RODO²⁹ nakłada ograniczenia na w pełni zautomatyzowane podejmowanie decyzji, to jednak zawiera też klauzule otwierające, które pozwalają na takie podejmowanie decyzji w określonych okolicznościach. Tak na przykład art. 22 ust. 2 RODO stanowi, że decyzja może być podejmowana w sposób zautomatyzowany wyłącznie wtedy, gdy: a) jest niezbędna do zawarcia lub wykonania umowy między osobą, której dane dotyczą, a administratorem; b) zezwala na to prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego oraz c) opiera się na wyraźnej zgodzie osoby, której dane dotyczą. Ponadto, jeżeli dane kwalifikują się jako dane szczególnej kategorii zgodnie z art. 9 RODO (tj. dane ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych, dane genetyczne lub biometryczne, dane dotyczące zdrowia lub życia seksualnego lub orientacji seksualnej osoby fizycznej), art. 22 RODO ustanawia kwalifikowany zakaz. Jednak zakaz ten dopuszcza również odstępstwa – jeżeli osoba, której dane dotyczą, wyraziła wyraźną zgodę na przetwarzanie tych danych (art. 9 ust. 2 lit. a) oraz przetwarzanie jest niezbędne ze względu na ważny interes publiczny zgodnie z art. 9 ust. 2 lit. h RODO na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego. Można powiedzieć, że klauzule te (z perspektywy RODO) wydają się otwierać dość szeroko drzwi dla w pełni zautomatyzowanego podejmowania decyzji, o ile istnieje podstawa prawna³⁰.

Kształt przyszłego prawa administracyjnego pozostaje sprawą otwartą. Jednak w dłuższej perspektywie w dziedzinie prawa administracyjnego pojawią się nowe problemy wynikające z powszechnej i mniej przejrzystej

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE L 119, s. 1.

³⁰ Zob. L. Enqvist, *Rule-based versus AI-driven benefits allocation: GDPR and AIA legal implications and challenges for automation in public social security administration*, „Information & Communications Technology Law” 2024/33(2), s. 222–246, <https://doi.org/10.1080/13600834.2024.2349835>

stej automatyzacji w podejmowaniu decyzji administracyjnych. Choć wpływ automatyzacji na administrację publiczną był początkowo raczej skromny, obecnie technologia ta robi ogromne postępy – od komputeryzacji po sztuczną inteligencję i nie tylko. Prawo i AI wiążą się z nieodłączną sprzecznością polegającą na tym, że podczas gdy technologia rozwija się szybko, tradycyjne prawo w większości przypadków może powoli reagować na rozwój technologiczny. Jednak w wielu przypadkach systemy AI są „czarną skrzynką”, głównie ze względu na swoją złożoność. Ten brak przejrzystości i zmniejszona zdolność do zrozumienia działania tych systemów, które są coraz częściej wykorzystywane w sektorze administracji publicznej, stanowią wyzwanie związane z zapewnieniem praworządności, w tym przyjętych założeń przejrzystości, sprawiedliwości i wytłumaczalności w procesie podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych.

Jedną z głównych zmian widocznych na horyzoncie będzie coraz bardziej zautomatyzowane państwo administracyjne, w którym wiele zadań publicznych będzie realizowanych przez systemy cyfrowe, zwłaszcza te oparte na algorytmach uczenia maszynowego. Ponieważ sztuczna inteligencja jako technologia zaczyna torować sobie drogę do cyfrowych systemów podejmowania decyzji, możliwe jest, że w przyszłości zastąpi ludzkich decydentów.

Zmiany związane z automatyzacją wydawania decyzji administracyjnych będą dotyczyły opracowywania nowych lub dostosowywania istniejących środków prawnych, zwłaszcza w domenach administracji publicznej o charakterze władczym³¹. Wraz z istniejącym ryzykiem i zagrożeniami wynikającymi z zastosowania sztucznej inteligencji wymagane będą dodatkowe środki kontroli i nadzoru w odniesieniu do zautomatyzowanych postępowań administracyjnych dotyczące bezpiecznego i odpowiedzialnego stosowania AI i ochrony danych osobowych. Au-

³¹ Por. J. Jakubek-Lalik, *The Challenges of AI in Administrative Law and the Need for Specific Legal Remedies: Analysis of Polish Regulations and Practice*, „Central European Public Administration Review” 2024/22(2), s. 109–128, <https://doi.org/10.17573/cepar.2024.2.05>

tomatyzacja decyzji spowoduje również konieczność doprecyzowania istniejących ogólnych zasad prawa administracyjnego.

Można więc powiedzieć, że szybkie tempo rozwoju świata cyfrowego okazuje się być niepokojącą siłą dla prawa administracyjnego i będzie nią nadal w nadchodzących latach. Jest to zmiana o takim charakterze i skali, że można ją uznać za zmianę pokoleniową. Jednak ujęcie takie nie oznacza jedynie zakresu wykorzystania AI w podejmowaniu decyzji administracyjnych i nie jest równoznaczne z brakiem problemu dotyczącego ochrony obywatela jako konsekwencji rozwoju rewolucji technologicznej. Najważniejsza bowiem jest stale obowiązująca zasada praworządności, która nie zna wyjątków. Zasadę tę w państwie prawnym ustala, poczynając od postanowień Konstytucji RP, wszelkie obowiązujące prawo materialne, które wyznacza granice ochrony interesów i dóbr obywatela, mających znaczenie w stosowaniu AI w administracji publicznej.

3. Podsumowanie

Postępująca cyfryzacja stwarza nowe problemy i wyzwania dla prawa administracyjnego. Związane są one z wykorzystaniem algorytmów w procesach decyzyjnych, które wcześniej znajdowały się wyłącznie w gestii człowieka. Algorytmy mogą być wykorzystywane do przygotowywania decyzji przez człowieka lub do ich natychmiastowego podejmowania w sposób zautomatyzowany. Zautomatyzowane podejmowanie decyzji może wywołać obawy dotyczące przestrzegania praw podstawowych, takich jak ochrona danych i niedyskryminacja. Z tego względu osoba, której dane dotyczą, powinna mieć możliwość udowodnienia ewentualnej niedokładności danych osobowych przed ich wykorzystaniem, nieadekwatności profilu, który ma być zastosowany, do jej konkretnej sytuacji lub innych czynników, które będą miały wpływ na wynik zautomatyzowanej decyzji. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy osoby fizyczne są stygmatyzowane poprzez stosowanie rozumowania algorytmicznego skutkującego ograniczeniem ich prawa do określonych świadczeń lub odmową ich przyznania. Grozi to zaszufladkowaniem niektórych osób w „kategoriach algorytmicznych”.

Zatem przyszłe prawo administracyjne wprowadzające instytucje przy użyciu narzędzi AI, których stosowanie może przekroczyć ramy wspomnianych granic ochrony jednostki, musi modyfikować te granice, by nie powodować sprzeczności wewnątrz całości porządku prawnego.

The future of administrative law in an automated state: some reflections

Abstract: Given recent advances in artificial intelligence, it is likely that we will see an increase in the use of automated decision-making systems using machine learning techniques in the public sector in the future. It remains a controversial issue whether the provisions and principles of administrative law are future-proof enough to effectively regulate automated decision-making, as the use of artificial intelligence creates both new opportunities and new threats for public administration.

Keywords: administrative law, artificial intelligence, automated administrative decisions, algorithmic decision making, automated administrative state.

Prof. dr hab. Jolanta Blicharz – Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii. ORCID: 0000-0002-4581-8629.

Literatura

- Bastos F.B., *Reasons-giving in AI-assisted decision-making: what can we (not) learn from current EU Administrative Law?*, The Digital Constitutionalist, <https://digi-con.org/reasons-giving-in-ai-assisted-decision-making-what-can-we-not-learn-from-current-eu-administrative-law/>
- Blicharz J., *Inteligentne miasta i sztuczna inteligencja. Wybrane aspekty teoretyczno-prawne*, Wrocław 2023, <https://doi.org/10.19195/978-83-229-3837-9>
- Blicharz J., Zacharko L., *Wdrażanie technologii sztucznej inteligencji w administracji publicznej – kilka refleksji* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, DOI: 10.34616/150469