



Maciej Witwer

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Polska

ORCID: 0009-0003-5144-6977

maciej.witwer97@gmail.com

Administracja oparta na wiedzy – problemy prawne

Knowledge-based administration – legal aspects

Abstract: The article analyses mainly Polish and European administrative law publications in order to reconstruct the terms ‘knowledge-based administration’ and ‘expert’. It has carried over examples of ‘experts’ and their role in the decision-making process of public administrators. In this regard, the analysis particularly focusses on the issue of reasonability as an element of the democratic legitimacy to govern. Public administration, among other things, because of technological and civilisational progress, does not have a monopoly on knowledge and must demonstrate the validity of its actions. For this purpose, it becomes necessary to use external, independent expertise as well as to continually process and reuse and appropriately manage the existing data. *De lege ferenda* postulates are presented in the conclusions of the article.

Keywords: knowledge-based administration, expert, expertise in administrative law, externalization of decision-making processes

Abstrakt: W artykule przeprowadzono analizę głównie polskiej i europejskiej myśli administracyjnoprawnej w celu rekonstrukcji pojęć administracji opartej na wiedzy oraz eksperta. Przeanalizowane zostały przykłady „eksperatów” i ich rola w procesach decyzyjnych administracji publicznej. W tym zakresie analiza w szczególności koncentruje się na kwestii racjonalności

jako elemencie demokratycznego mandatu do sprawowania władzy. Administracja publiczna, m.in. z uwagi na postęp techniczny i cywilizacyjny, nie ma monopolu na wiedzę, musi wykazywać słuszność podejmowanych działań. W tym celu z jednej strony, potrzebne staje się korzystanie z zewnętrznych niezależnych ekspertyz, a z drugiej – bieżące przetwarzanie i ponowne wykorzystanie danych, które już posiada, i odpowiednie zarządzanie tą wiedzą. We wnioskach artykułu przedstawiono postulaty *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: administracja oparta na wiedzy, ekspert, ekspertyzacja prawa administracyjnego, eksternalizacja procesów decyzyjnych

1. Wprowadzenie

Zintensyfikowany postęp cywilizacyjny oraz techniczny¹ implikuje wzrost złożoności administrowania, co wymaga poszukiwania jej nowych form i metod², a następnie stwarzania dla nich zgodnych z wymogami demokratycznego państwa prawnego ram prawnych. Wzrost znaczenia wykorzystania wiedzy i nauki w działaniu administracji publicznej rzutuje także na jej podstawy aksjologiczne oraz zmodyfikowany podział odpowiedzialności między podmioty – ludzi – i tworzone przez nich konstrukty sztucznej inteligencji – uczestniczące w procesie decyzyjnym. Jest to jedno z najważniejszych współczesnych wyzwań prawa administracyjnego³. Nowe podejście do admi-

¹ Zob. M. Kobak, *Idea prawa administracyjnego a zmiany cywilizacyjne – uwagi aksjologiczno-prawne*, [w:] P.J. Suwaj, J. Zimmermann (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 219–220.

² W świetle aktualnych poglądów doktryny kapitalne znaczenie dla poszukiwania owych nowych metod mają koncepcja multicytryzmu systemu prawa oraz proces uzewnętrzniania prawoznawstwa, stwarzający warunki do przeprowadzenia szerszej, bardziej pogłębionej analizy prawnej z wykorzystaniem metod właściwych dla innych nauk. Zob. m.in.: E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4, s. 3–10; A. Kotowski, *Operatywna wykładnia prawa w warunkach multicytryzmu*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 104, s. 197–203, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.104.13>.

³ M. Giełda, *Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2015, s. 37–47, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349> [dostęp: 27.03.2024]; P. Romaniuk, *Wyzwania stawiane administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa, Łódź 2019, s. 271–272; D. Stamoulis, C. Platis, A. Sepetis, M.E. Psomiadi, G. Pierrakos, *Knowledge management driven information systems for improved services in the social administration field*, „International

nistrowania o powyższych cechach ma umożliwić w przyszłości administracji publicznej jakościowo lepsze oraz bardziej efektywne wykorzystywanie jej zasobów w realizacji misji publicznej – zgodnie z paneuropejską zasadą dobrej administracji stopniowo rozwijaną w ramach systemów Rady Europy⁴ i UE⁵.

Niniejszy artykuł stanowi próbę syntetycznego ujęcia problematyki wykorzystywania fachowej wiedzy w procesach decyzyjnych współczesnej administracji publicznej oraz określenia użytecznych badawczo ram pojęciowych „administracji opartej na wiedzy”.

2. Pojęcia „administracji opartej na wiedzy” i „eksperta”

W polskim prawie administracyjnym brak jest legalnych definicji „administracji opartej na wiedzy” oraz „eksperta”. Żeby móc zidentyfikować zakres denotacyjny pojęcia „administracja oparta na wiedzy”, w pierwszej kolejności należy ustalić, czym w istocie rzeczy jest wiedza. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego wiedza stanowi „ogół wiadomości zdobytych dzięki badaniom, uczeniu się; zasób informacji z jakiejś dziedziny”⁶. W nauce zarządzania, według R.P. Beijerse, wiedza jest to umiejętność analizowania danych oraz

Journal of Caring Sciences” 2020, nr 13, s. 1480–1487, http://www.internationaljournalofcaringsciences.org/docs/77_1_platis_special_13_2.pdf [dostęp: 27.03.2024].

⁴ J. Jaskiernia, *Rola prawa Rady Europy w kreowaniu ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 8, s. 102; M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2017, s. 83–112; H. Addink, *Good Governance – Concept and Context*, Oxford University Press, Oxford 2019, s. 3–24; J. Jaskiernia, *Uwarunkowania implementacji prawa do dobrej administracji jako standardu europejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2020, s. 63–85; U. Stelkens, A. Andrijuaskaitė, *The pan-European general principle of good administration as a ‘coherent whole’*, [w:] U. Stelkens, A. Andrijuaskaitė (red.), *Good Administration and the Council of Europe. Law, Principles, and Effectiveness*, Oxford University Press, Oxford 2020, s. 51–53, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198861539.003.0002>; I. Lipowicz, M. Princ, *Paneuropejska zasada dobrej administracji*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 537–617.

⁵ R. Grzeszczak, *The concept and practice of good governance in the European Union*, „International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering” 2015, t. 9, nr 2, s. 449–453; R. Siuciński, *Prawo do dobrej administracji w ujęciu komparatystycznym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 303–304; M. Wierzbowski, *ReNEUAL a europeizacja i unifikacja prawa administracyjnego*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 311–314; M. Batallia, *Principles of good administration under the European Code of Good Administrative behavior*, „Pécs Journal of International and European Law” 2018, nr 1, s. 30.

⁶ Wiedza, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/wiedza;2535847.html> [dostęp: 28.03.2024].

informacji w ramach ukierunkowanego na realizację określonego celu procesu przypisywania tym danym i informacjom znaczenia⁷. Elementarna jest tu zatem kwestia informacji i sposobu jej wykorzystania.

Istnieje już w społeczeństwie ugruntowana świadomość, że informacja jest ważnym zasobem publicznym⁸; nauka prawa administracyjnego, rozwijając badania nad prawem informacji, dokonała istotnego postępu, a w ostatnich latach zwłaszcza w zakresie prawa informatycznego zajmującego się w szczególności aspektami cyfryzacji oraz automatyzacji przetwarzania informacji, będącej nośnikiem wiedzy, poprzez wykorzystanie narzędzi informatycznych⁹. Administracja z założenia silniej oparta na wiedzy może stanowić nowy etap jej rozwoju. Przez lata wstępna faza informacyjna procesów decyzyjnych administracji publicznej – obecnie postrzegana już jako cenny zasób, którym należy zarządzać i który trzeba chronić¹⁰ – była marginalizowana; ten etap jest jednak już za nami, doniosłość informacji w społeczeństwie jest powszechnie dostrzegana nie tylko w naukach społecznych¹¹. Zagregowana informacja po przetworzeniu staje się nową jakością – pogłębioną wiedzą, którą można i należy lepiej wykorzystać¹². Dotyczy ona najczęściej aspektów technicznych, a także społecznych – w tym zachowań człowieka. W nauce administracji czy teorii zarządzania¹³ jest to już problematyka dobrze rozwinięta. Relatywny deficyt podobnej naukowej refleksji w polskiej doktrynie prawa administracyjnego powiązać można ze znaczącym

⁷ R. Beijerse, *Questions in knowledge management: defining and conceptualising a phenomenon*, „Journal of Knowledge Management” 1999, t. 3, nr 2, s. 100.

⁸ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, t. 78, nr 4, s. 51, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.4.4>.

⁹ G. Szpor, *Prawo informatyczne – od piratów do niewolników w cyberprzestrzeni*, [w:] A. Tarwacka (red.), *Tempora mutantur cum legibus. Księga jubileuszowa z okazji 20-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 185.

¹⁰ L. Moreno, P. Martínez, *Accessibility compliance for e-government websites: laws, standards, and evaluation technology*, [w:] M. Khosrow-Pour (red.), *Research Anthology on Digital Transformation, Organizational Change, and the Impact of Remote Work*, IGI Global, Hershey 2021, s. 354–373.

¹¹ A. Piskorz-Ryń, *Jawność i ograniczenia jawności publicznych zasobów informacyjnych*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, t. 5, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 2 i n.; A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 110 i n.

¹² J. Dygaszewicz, *Analiza danych sektora publicznego*, [w:] K. Czaplicki, G. Szpor (red.), *Internet. Analityka danych*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 19 i n.

¹³ Zob. A. Stabryła, *Kierunki badań nad rozwojem systemów informacji menedżerskiej*, [w:] R. Borowiecki, J. Czekaj (red.), *Zarządzanie zasobami informacyjnymi w warunkach nowej gospodarki*, Difin, Warszawa 2010, s. 23–24; E. Yucebas, *The transformation of the public administration in the multi-level governance era*, [w:] T.U. Uysal, C. Aldemirv (red.), *Multi-Level Governance in Developing Economies*, IGI Global, Hershey 2019, s. 23–51.

rozproszeniem i brakiem kompleksowości regulacji dotyczącej administracji opartej na wiedzy, w tym dotyczącej zarówno ekspertów, form korzystania przez administrację publiczną z ich doradztwa, jak i rzetelności oraz rozliczalności elementów wiedzy w administracji. Należy jednak podkreślić, że dążenie do oparcia funkcjonowania administracji publicznej na wiedzy i brak niezbędnych barier prawnych są problemem o zasięgu globalnym¹⁴.

Administracja publiczna, chociaż dysponuje ogromnymi zasobami danych i informacji, nie zawsze posiada odpowiednie narzędzia do ich samodzielnego przetworzenia. W tym kontekście istotnym elementem, podmiotem w administracji opartej na wiedzy jest od dawna „ekspert”. Opierając się na jego fachowej ekspertyzie, organ administracji publicznej podejmuje prawem przypisane działania.

Zgodnie z art. 84 § 1 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ w przypadku, gdy w sprawie indywidualnej rozstrzyganej w formie decyzji wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii¹⁶. Przepisy k.p.a. nie definiują pojęcia biegłego, nie dookreślają wprost sytuacji, w których organ byłby zobowiązany do skorzystania z jego wiedzy, a jedynie określają cechę konstytutywną biegłego, tj. fakt powołania go przez organ¹⁷.

Wobec słabo uregulowanego statusu biegłego niezbędne jest odwołanie się do poglądów doktryny. A. Bochentyn, badając doktrynalne ujęcia biegłego, wskazuje, że pomimo pewnych różnic terminologicznych literatura przedmiotu jest zgodna co do podstaw konstrukcji prawnej biegłego – biegłym jest osoba powołana przez uprawniony do tego organ administracji publicznej; posiadająca specjalistyczną wiedzę¹⁸. Jednocześnie autor ten podkreśla, że „biegły jest osobowym źródłem dowodowym, dostarczającym w postępowaniu środka dowodowego w postaci opinii. Nie jest on zatem podmiotem postępowania

¹⁴ Zob. S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/Zarządzanie_wiedza.pdf [dostęp: 26.04.2024].

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 572, dalej: k.p.a.

¹⁶ Zob. o wiadomościach specjalnych: wyrok NSA z 22 listopada 2022 r., III OSK 6189/21, LEX 3451892.

¹⁷ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, komentarz do art. 84 k.p.a.

¹⁸ A. Bochentyn, *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 67–89.

administracyjnego i nie przysługują mu uprawnienia procesowe strony¹⁹. Na podstawie powyższego zarysu terminologicznego – koherentnego z poglądami doktryny²⁰ – pojęcie biegłego można powiązać przede wszystkim z konkretną prawną formą działania, przy pomocy której organy administracji publicznej najsilniej ingerują w relacje społeczne, tj. z indywidualnym aktem administracyjnym – decyzją administracyjną. W ramach takiego postępowania powołany przez organ biegły zobowiązany jest dostarczyć określoną opinię, ekspertyzę.

Regulacje prawa materialnego dookreślają, co oznacza posiadanie tzw. wiedzy specjalnej w danych rodzajach postępowań. Przykładowo: ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹ określa odpowiednio w rozdziałach IV i V zakres przedmiotowy ekspertyz oraz wymagania stawiane rzeczoznawcy, którego należy uznać za biegłego w rozumieniu k.p.a. W pewnym uproszczeniu biegły w postępowaniach dotyczących gospodarki nieruchomościami musi posiadać uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, a więc legitymować się: przynależnością do samorządu zawodowego, wykształceniem formalnym i doświadczeniem zawodowym²². Problemem wciąż pozostaje brak uregulowania korzystania przez organy administracji publicznej z opinii, ekspertyzy przygotowanej na zamówienie prywatne²³. Z uwagi na brak powołania przez organ eksperta osoba przygotowująca prywatną ekspertyzę w świetle k.p.a. nie będzie biegłym²⁴. Niemniej jednak nie można całkowicie wykluczyć słuszności dostarczonej ekspertyzy. Uwidacznia się tu konieczność podjęcia przez ustawodawcę działań legislacyjnych zmierzających do wyposażenia administracji publicznej w „prawne narzędzia” służące efektywniejszej weryfikacji takiej prywatnej ekspertyzy, a także jej autora. Problem

¹⁹ Tamże.

²⁰ Zob. M. Masternak, *Biegły w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2001, nr 2, s. 121–123; J. Markowski, *Obowiązek sporządzenia przez biegłego opinii w postępowaniu administracyjnym a zakaz zmuszania do świadczenia pracy przymusowej lub obowiązkowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6, s. 55–62; A. Nędzarek, *Zasady i zakres oceny dowodu z opinii biegłego (rzeczoznawcy) przez sąd administracyjny i organ administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1, s. 49–73.

²¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1145.

²² D. Wilkowska-Kořakowska, *Rola rzeczoznawców majątkowych i geodetów w gospodarowaniu nieruchomościami w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2, s. 127–138.

²³ A. Bochentyn, *Dopuszczalność dowodu z opinii eksperta przygotowanej na zlecenie strony (tzw. prywatnej opinii biegłego) w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2023 r., II OSK 2867/21, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024, nr 2, s. 14.

²⁴ Tamże.

ten może być aktualny również dla innych procesów decyzyjnych administracji publicznej, np. w zakresie kształtowania polityki zdrowia psychicznego²⁵.

Przykładem eksperta, który nie zawsze będzie jednocześnie biegłym w rozumieniu k.p.a., może być chociażby rzeczoznawca budowlany. Zgodnie z art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁶ rzeczoznawca budowlany może być członkiem komisji, którą powołuje organ w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej oraz zakresu czynności niezbędnych do likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Rzeczoznawca budowlany działa wówczas w ramach kolegiального ciała powołanego przez organ. Jego zadaniem nie jest więc samodzielne sporządzenie niezależnej opinii na potrzeby wydania decyzji administracyjnej. Z tego względu w ramach przedmiotowego postępowania rzeczoznawca budowlany nie jest klasycznym biegłym, lecz ekspertem współdziałającym z organem poprzez komisję do spraw ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej. Tytuł rzeczoznawcy budowlanego na wniosek nadaje Polska Izba Budownictwa po spełnieniu przez kandydata wielu warunków określonych w art. 8b ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa²⁷. Od kandydatów zgodnie z art. 8b oczekuje się m.in. co najmniej 10 lat praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem oraz znaczącego dorobku praktycznego w zakresie objętym rzeczoznawstwem. Bez wątpienia samorząd zawodowy pełni tu istotną funkcję, ponieważ sprawuje nadzór nad należyty i sumiennym wykonywaniem zawodu przez członków, których zrzesza, oraz – co nie mniej ważne – stwarza przestrzeń do doskonalenia kwalifikacji zawodowych. Samorządy inżynierów budownictwa i architektów są więc pewnego rodzaju „strażnikami wiedzy”. Właśnie dzięki ich działalności organy administracji publicznej, chociażby w przypadku katastrofy budowlanej, mają gwarancję, że działania, które podejmują, odpowiadają aktualnym wymogom wiedzy. Jest to klasyczna konstrukcja eksperta.

W prawie administracyjnym odnaleźć można także znacznie słabiej zbadane przez doktrynę²⁸ i orzecznictwo przypadki występowania eksperta. Dobrym przykładem takiej sytuacji jest ekspert powoływany przez Radę Działalności

²⁵ L.J. Żukowski, *Ochrona zdrowia psychicznego w prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 103–105.

²⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. 2023, poz. 682 ze zm.

²⁷ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, t.j. Dz.U. 2023, poz. 552.

²⁸ Zob. R. Barański, *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Pożytku Publicznego na podstawie art. 38 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁹. Rada Działalności Pożytku Publicznego, zgodnie z art. 35 ust. 1 u.p.p., stanowi organ opiniodawczo-doradczy przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego (organu administracji rządowej). Do zadań tejże rady, stosownie do dyspozycji art. 35 ust. 2 u.p.p., należy przede wszystkim wyrażanie opinii w sprawach dotyczących: stosowania ustawy, projektów aktów prawnych dotyczących organizacji pożytku publicznego, zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Realizując owe zadania, Rada Działalności Pożytku Publicznego, na podstawie wspomnianego art. 38 u.p.p., może skorzystać ze wsparcia powołanego przez nią eksperta, a także zamówić ekspertyzę. Ustawa ta jednak w żadnej mierze nie reguluje, kto może być takim ekspertem ani jak postępować z ekspertyzą. Ponadto należy odnotować, że z jednej strony, Rada Działalności Pożytku Publicznego jako organ opiniodawczo-doradczy składa się – zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.p. – z przedstawicieli: organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych. Jej członkami są zatem osoby posiadające już pewne doświadczenie związane z regulacją u.p.p., w tym sensie organ ten jest swoistym ekspertem. Z drugiej strony natomiast, organ ten może dodatkowo wesprzeć się wiedzą zewnętrznego eksperta.

W prawie administracyjnym można doszukiwać się wielu podobnych przykładów, w których organ administracji publicznej sam musi być obsadzony ekspertem. Dotyczy to szczególnie sektorów związanych z bezpieczeństwem, np. w zakresie zdrowia, żywności, leków – w tym przypadku jako eksperta można wskazać Głównego Inspektora Sanitarnego, który zgodnie z art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej³⁰ musi być lekarzem specjalistą. Wymaga się bowiem od administracji publicznej, aby działania, które podejmuje, odpowiadały aktualnym standardom wiedzy specjalistycznej.

Jak zasadnie wskazuje A. Bochentyn, ustawodawca nie jest konsekwentny w stosowaniu pojęć: biegły, ekspert, specjalista, rzeczoznawca³¹. Tym samym, aby zweryfikować, czy w danym przypadku mamy do czynienia z biegłym w rozumieniu k.p.a. czy też – szerzej – ekspertem (będącym jeszcze głównie teoretycznym konstruktem, m.in. z uwagi na wspomniany brak konsekwencji

²⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. 2023, poz. 571 ze zm., dalej: u.p.p.

³⁰ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 416.

³¹ A. Bochentyn, *Dowód z opinii biegłego...*, s. 67–68.

ustawodawcy), konieczne jest ustalenie rodzaju procesu decyzyjnego. Teoretyczne oddzielenie pojęcia biegłego od pojęcia eksperta, tak jak czyni to doktryna niemiecka³², można uzasadniać potrzebą poszukiwania zarówno odpowiednich ogólnych, wysokopoziomowych rozwiązań dotyczących korzystania przez administrację publiczną z wiedzy eksperckiej, jak i bardziej szczegółowych w przypadku biegłych działających w ramach postępowań zmierzających zasadniczo do wydania decyzji administracyjnej.

Ekspertem w rozumieniu niniejszego artykułu jest osoba posiadająca specjalistyczną wiedzę w dziedzinie, w której organ administracji publicznej uprawniony jest do zastosowania prawem określonej formy działania. Ekspertem może być zarówno podmiot zewnętrzny (osoba przygotowująca ekspertyzę na zamówienie organu lub podmiotu prywatnego), jak i sam organ.

Należy zauważyć, że korzystanie z ekspertów, w tym biegłych, przez administrację publiczną jest w większości przypadków fakultatywne, słabo uregulowane, a w konsekwencji staje się także pierwszym polem wielu nadużyć³³. Właściwym przykładem jest tutaj kwestia wspomnianej już ekspertyzy prywatnej³⁴. Wobec braku prawnych przesłanek oceny takiej ekspertyzy organy administracji publicznej nie zawsze poddają ją właściwej, kompleksowej analizie, tym samym aktualizuje się ryzyko naruszenia w szczególności art. 7, art. 77 § 1 oraz 107 § 1 k.p.a. polegającego na braku wszechstronnej oceny materiału dowodowego i w konsekwencji wydaniu wadliwej decyzji³⁵. Działanie organu z pominięciem przesłanek aktualnej wiedzy wykazywanych w ekspertyzie prywatnej może stanowić także naruszenie art. 8 § 1 k.p.a., tj. zasady pogłębienia zaufania obywateli do administracji publicznej³⁶.

³² A. Voßkuhle, *Expertise und Verwaltung*, [w:] H.H. Trute, T. Groß, H.C. Röhl, C. Möllers (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Mohr Siebeck, Tybinga 2008, s. 637–640.

³³ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 312 i n.

³⁴ Zob. S. Zadworna, *Opinia biegłego a raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 4, s. 237–248; A. Bochentyn, *Dopuszczalność dowodu...*, s. 14.

³⁵ Zob. wyroki WSA: w Gdańsku z 5 października 2016 r., II SA/Gd 166/16, LEX 2154259; z 27 marca 2024 r., II SA/Gd 1073/23, LEX 3706077; w Gliwicach z 7 maja 2021 r., II SA/Gl 1142/20, LEX 3188329; wyrok NSA z 19 kwietnia 2023 r., II OSK 2867/21, LEX 3555571.

³⁶ Zob. wyrok NSA z 18 kwietnia 2024 r., II GSK 1850/23, LEX 3730827.

3. Relacja pomiędzy władzą a wiedzą

W literaturze wskazuje się na istotną ewolucję podejścia do legitymacji sprawowania władzy – wyłączny argument demokratycznego mandatu w czasach społeczeństwa informacyjnego³⁷ oraz postępującej, mimo chwilowego zahamowania pandemicznego, globalizacji okazuje się niewystarczający³⁸. Rośnie znaczenie dodatkowej legitymacji działania, a zwłaszcza racjonalności działania administracji³⁹. Częścią tego procesu jest korzystanie z władztwa administracyjnego zgodnie z aktualnymi przesłankami wiedzy, nowymi osiągnięciami naukowymi oraz poszanowaniem wartości w prawie administracyjnym. Należy stale poszukiwać równowagi pomiędzy tymi dwoma elementami legitymacji, gdyż zdominowanie władztwa administracyjnego przez ekspertów może z kolei zagrozić podstawie demokracji.

Szczególnym czynnikiem wpływającym na taki stan rzeczy staje się powszechny i uznawany już za oczywisty dostęp do zasobów wiedzy w internecie. Dzięki globalizacji, powszechności migracji i technicznej łatwości przemieszczania się możliwe staje się dokonanie przez jednostkę swego rodzaju indywidualnych „badań porównawczych” – czyni to, obserwując różne rozwiązania prawne, sposoby i efektywność funkcjonowania administracji publicznej innych państw. Ponadto obywatel został wyposażony w efektywne narzędzia prawne do uzyskania informacji (w tym częściowo już przetworzonych, które stają się wiedzą), na których opierają się procesy decyzyjne administracji publicznej⁴⁰. Różne grupy społeczne dochodzą tego, na jakich podstawach naukowych i technicznych opiera ona swoje działanie, kto jest ich autorem, a następnie do własnej oceny racjonalności podjętych działań. Dalszym wzmocnieniem tego trendu jest masowe wykorzystanie sztucznej inteligencji, takiej jak czat GPT.

W teorii i praktyce powraca jednak problem weryfikacji rzetelności samych ekspertów oraz bezstronności ich autorów jako wolnych od konfliktów intere-

³⁷ Zob. *Analizy statystyczne. Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne> [dostęp: 27.04.2024].

³⁸ E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 137 i n.

³⁹ Zob. szerzej o racjonalności administracji: D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Temida 2, Białystok 2016.

⁴⁰ P. Szustakiewicz, *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 4, s. 58; Por. I. Buono, *The right to information*, [w:] P. Coppel (red.), *Information Rights: A Practitioner's Guide to Data Protection, Freedom of Information and other Information Rights*, Bloomsbury Publishing, Londyn 2020, s. 508–539.

sów⁴¹ – zwłaszcza w sytuacji wzrostu potęgi wielkich korporacji technicznych, farmaceutycznych i informatycznych oraz sieciowych kancelarii prawniczych zatrudniających tysiące ekspertów, co może stwarzać zagrożenie ich nadmiernego wpływu na działania administracji publicznej. Ponadto brak korzystania z zasobów wiedzy eksperckiej albo nieprawidłowe korzystanie z nich przez administrację publiczną prowadzą do podania w wątpliwość racjonalności działań władzy publicznej, a poprzez to – pośrednio – jej mandatu do rządzenia. Wciąż aktualnym i wyrazistym przykładem tego stanu rzeczy jest pandemia COVID-19⁴². Administracja rządowa w Polsce – jak wskazuje E. Ura – próbowała korzystać podczas procesów decyzyjnych z zaleceń znakomitych uczonych, lekarzy⁴³. Niemniej jednak odnotować należy, że chociaż kryzys epidemiczny w Polsce rozpoczął się w marcu 2020 r., to – przykładowo – ówczesny premier (działając na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴⁴) powołał Radę Medyczną dopiero w listopadzie 2020 r. Stanowiska Polskiej Akademii Nauk w sprawie przeciwdziałania pandemii nie spotkały się z pozytywną reakcją prowadzącą do wdrożenia sformułowanych przez ekspertów – naukowców – uwag. Przykładowo: wbrew stanowisku Prezydium Polskiej Akademii Nauk z 8 kwietnia 2020 r. przedstawiciele władz publicznych dążyli do przeprowadzenia wyborów prezydenckich zgodnie z przyjętymi przed rozwojem epidemii terminami, organizacja wyborów stanowiła wówczas realne zagrożenie dla zdrowia i życia milionów Polaków⁴⁵. W tym miejscu pojawia się wiele pytań wymagających wciąż odpowiedzi i w konsekwencji działania ustawodawcy, a w szczególności: jaki sposób, jeżeli chodzi o bazę wiedzy, były podejmowane decyzje dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa ludności do listopada 2020 r.? Jaką odpowiedzialność powinni ponosić decydenci w przypadku działania administracji publicznej w sposób niezgodny z zamówionymi niezależnymi ekspertyzami? Brak możliwości zidentyfikowania jasnych podstaw prawnych i precyzyjnych odpowiedzi na te pytania świadczy o znaczącym problemie z rozliczalnością w obszarze administracji opartej na wiedzy.

⁴¹ A. Voßkuhle, *Expertise und Verwaltung...*, s. 637–640.

⁴² Zob. N. Kohtamäki, S. Sikorski, *Communicating about healthcare reform as part of good governance during the COVID-19 pandemic. Experiences from Finland and Poland*, „Medicine Law & Society” 2022, t. 15, nr 1, s. 125–146.

⁴³ E. Ura, *Działania podejmowane przez administrację rządową w okresie pandemii COVID-19*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2022, t. 38, nr 120, s. 303–305, <https://doi.org/10.15584/actaires.2022>.

⁴⁴ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz.U. 2021, poz. 178 ze zm.

⁴⁵ M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, *Raport: 2020. Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2021, s. 31–42, https://hfhr.pl/upload/2022/02/2020_pandemia-kryzys-praworzadnosci-wyzwania-dla-praw-czlowieka_-raport-hfpc.pdf [dostęp: 30.04.2024].

Innym, nie mniej ważnym, obszarem referencyjnym wykorzystania wiedzy w prawie administracyjnym, który wymaga dokładniejszego zbadania, jest kwestia refundacji leków. Aktualnie refundację leków reguluje ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych⁴⁶. Kluczowym decydem w określeniu listy leków refundowanych jest minister zdrowia. Z jednej strony – jak wskazują J. Adamski, K. Urban, E. Warmińska-Friberg – „Minister Zdrowia, ustalając cenę, bierze pod uwagę równoważenie interesów świadczeniobiorców i przedsiębiorców zajmujących się wytwarzaniem lub obrotem produktami refundowanymi”⁴⁷. Z drugiej natomiast, procedura ta, przy ograniczonym budżecie, nie jest odporna na potencjalne zewnętrzne wpływy polityczne czy społeczne na decydenta. W konsekwencji może dochodzić do sytuacji, w których tanie leki na choroby cywilizacyjne będą wydawane bezpłatnie, natomiast niezwykle kosztowna farmakoterapia osób z rzadkimi, często terminalnymi chorobami nie będzie refundowana w ogóle. W tak istotnych obszarach nie powinno być miejsca na populizm, przepisy powinny stwarzać jeszcze silniejsze gwarancje słuszności oraz racjonalności działania administracji publicznej.

Nie tylko w takich okolicznościach, ze względu na zasady racjonalności działania administracji, legitymizację działania organów oraz pogłębianie zaufania obywateli do władz publicznych, konieczne staje się aktywne, a także uporządkowane i poddane pewnym regułom korzystanie przez administrację publiczną z rzetelnej wiedzy specjalistycznej⁴⁸, która „wytrzyma” konfrontację z konkurencyjną ekspertyzą prywatną lub społeczną. Brak nowoczesnej,

⁴⁶ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 826 ze zm.

⁴⁷ J. Adamski, K. Urban, E. Warmińska-Friberg, *Komentarz do art. 1*, [w:] J. Adamski, K. Urban, E. Warmińska-Friberg (red.), *Refundacja leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587366002/163442/adamski-jakub-urban-krzysztof-warminska-friberg-e-wa-refundacja-lekow-srodkow-spozywczych...?cm=RELATIONS> [dostęp: 30.04.2024].

⁴⁸ Jest to jeden z podstawowych postulatów wynikających z kategorii dobrej administracji. Zob. P.M. Efstratiou, *Der Grundsatz der guten Verwaltung als Herausforderung an die Dogmatik des nationalen und europäischen Verwaltungsrechts*, [w:] H.H. Trute, T. Groß, H.C. Röhl, C. Möllers (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, C.H. Beck, Tybinga 2008, s. 299–303; P.M. Efstratiou, *Griechenland*, [w:] A. Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (red.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, t. 5, C.F. Müller, Heidelberg 2014, s. 313; U. Stelkens, A. Andrijuaskaitė, Y. Marique, *Mapping, explaining, constructing the effectiveness of the pan-European principles of good administration overall assessment*, [w:] U. Stelkens, A. Andrijuaskaitė (red.), *Good Administration and the Council of Europe. Law, Principles, and Effectiveness*, Oxford University Press, Oxford 2020, s. 757 i n.; I. Lipowicz, M. Princ, *Paneuropejska zasada...*, s. 537–617.

kompleksowej regulacji w tym zakresie ma więc rosnący wpływ na efektywność administracji publicznej. Jednocześnie pogłębia się wewnętrzne napięcie wewnątrz systemu wartości administracji publicznej, która z jednej strony, w myśl zasady legalizmu, może działać jedynie w zakresie i na podstawie prawa, a z drugiej – ma działać zgodnie z oczekiwaniami społecznymi w sposób skuteczny i według dającego się zrekonstruować algorytmu⁴⁹. Stąd konieczne staje się poszukiwanie przez naukę prawa administracyjnego metod łagodzących to napięcie. Niektórymi z nich mogą być wyodrębnienie z „rozdrobnienia regulacyjnego” pewnych prawidłowości wspierających kategorię administracji opartej na wiedzy oraz określenie zasad „ekspertyzacji” administracji publicznej.

4. Rola wiedzy we współczesnej administracji publicznej

Rozważania dotyczące administracji opartej na wiedzy powinny stanowić zatem kontynuację dotychczasowych badań nad prawem informacyjnym oraz zmierzać do wyznaczenia nowego podejścia do mniej rozpoznanych aspektów prawa informacyjnego⁵⁰. Wobec trudności badawczych wynikających z rozległości prawa administracyjnego, poza rozważaniami doktrynalnymi, konieczne jest podjęcie tej problematyki przez samą administrację publiczną i ustawodawcę. Dokonanie inwentaryzacji obszarów, w których u źródła procesu decyzyjnego powinna być stosowana szerzej niż dotychczas fachowa wiedza, a następnie właściwe uregulowanie kwestii odpowiedzialności oraz zasad korzystania z tej wiedzy przez organy administracji publicznej są niezwykle przydatne dla realizacji tego celu.

Wewnętrzna faza agregacji wiedzy podlega stopniowej, lecz nasilonej w ostatnich latach pod wpływem postępu technicznego eksternalizacji. Klasycznie rozumiana administracja publiczna konfrontowana jest z ryzykiem utraty

⁴⁹ B. Rakoczy, *Oczekiwania wobec administracji a zasada legalizmu*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa, Łódź 2019, s. 84–96.

⁵⁰ Zob. G. Tylec, J. Misztal-Konecka (red.), *Wizja europejskiego społeczeństwa informacyjnego i jej realizacja w prawie polskim*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012; G. Szpor, Z. Kmiecik, M. Ganczar (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Skuteczność regulacji*, t. 3, C.H. Beck, Warszawa 2013; G. Szpor, K. Czaplicki (red.), *Internet. Publiczne bazy danych i Big data*, C.H. Beck, Warszawa 2014; A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystanie...*, dz. cyt.; D.U. Galetta, *Public administration in the era of database and information exchange networks: Empowering administrative power or just better serving the citizens?*, „European Public Law” 2019, t. 25, nr 2, s. 171–181; Y. Koval, *The problems and possibilities of information technologies introduction in public administration*, [w:] I. Mihus (red.), *Public administration in the digital economy*, Scientific Center of Innovative Researches OÜ, Tallinn 2020, s. 105–119.

kontroli nad treścią procesów decyzyjnych, przy czym owa eksternalizacja, która jest możliwa do stwierdzenia w prawie materialnym, powinna pełnić funkcję ochronną. Owo ryzyko utraty kontroli może materializować się w dwójnasób, tj. poprzez dezinformację albo poprzez bezkrytyczne korzystanie przez administrację publiczną z ekspertyz niepodlegających kontroli – w takich warunkach podejmowanie decyzji przez organy administracji publicznej staje się fikcją. Rozwój prawa administracyjnego powinien przeciwdziałać niebezpiecznej dla państwa i społeczeństwa utracie takiej kontroli⁵¹.

Zintensyfikowanie działań zmierzających do odzyskania kontroli nad procesem decyzyjnym przez współpracę z ekspertami i nadzór nad tą współpracą w obliczu rozwoju nowych technologii stają się jeszcze pilniejsze. Powinniśmy w tym zakresie czerpać naukę z negatywnych doświadczeń amerykańskich, związanych w szczególności z wykorzystaniem przez władze algorytmów, tj. z *predictive policing*. *Predictive policing* stanowi praktykę egzekwowania prawa wykorzystującą algorytmy komputerowe odpowiednio do próby przewidywania, gdzie najpewniej może dojść do przestępstwa, a nawet jaka konkretnie jednostka może dane przestępstwo popełnić⁵². Pomimo początkowego entuzjastycznego podejścia do rzeczonych algorytmów szczególnie w takich metropoliach jak Nowy Jork czy Los Angeles dostrzeżono, że brak przejrzystości modeli i ślepe podążanie za nimi prowadzą do utraty faktycznej decyzyjności jednostek policji oraz mogą niekiedy prowadzić do dyskryminacji, np. ze względu na rasę⁵³. Z tych oraz etycznych względów metropolie zaczęły stopniowo wycofywać się ze stosowania rzeczonych algorytmów⁵⁴. Chociaż przypadek ten dotyczy kwestii związanych z prawem karnym, to nietrudno sobie wyobrazić powstanie podobnych algorytmów i wykorzystywanie ich w administracji publicznej. Dlatego tak ważne jest, aby już teraz powstały ramy prawne dające gwarancję funkcjonowania sprawnej administracji publicznej opartej na wiedzy, tj. takiej, która mądrze będzie korzystała z technologii oraz będzie miała narzędzia do realnej kontroli technologii, którą będzie się posługiwać.

⁵¹ Należy zauważyć, że aktualnie nawet projekty aktów prawnych są niekiedy przygotowywane przez podmioty zewnętrzne, np. firmy konsultingowe czy kancelarie prawne. Chociaż sam fakt współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym nie jest sam w sobie zjawiskiem negatywnym, to jednak brak wystarczającej kontroli nad takim procederem stwarza duże ryzyko nadużyć.

⁵² A. Meijer, M. Wessels, *Predictive policing: Review of benefits and drawbacks*, „International Journal of Public Administration” 2019, t. 42, nr 12, s. 1032, <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575664>.

⁵³ Tamże, s. 1037.

⁵⁴ J. Li, *Pitfalls of predictive policing: An ethical analysis*, „Viterbi Conversations in Ethics” 2022, t. 5, nr 3, <https://vce.usc.edu/volume-5-issue-3/pitfalls-of-predictive-policing-an-ethical-analysis/> [dostęp: 16.05.2024].

W kolejnym etapie eksternalizacji korzystanie przez administrację publiczną z wiedzy zarówno zamawianej oraz nabywanej w odpowiednich placówkach naukowych, jak i wewnętrznych wyspecjalizowanych jednostkach organizacyjnych, organach doradczych przybiera na sile. Jednakże już teraz dostrzegalny jest znaczny dysonans pomiędzy nikłymi w tym zakresie podstawami prawnymi a coraz powszechniejszą praktyką korzystania z wiedzy eksperckiej. Należy poddać pod rozwagę, czy zmiany obecnie zachodzące w obrębie prawa materialnego można już zaklasyfikować jako proces ciągły, ustalić etapy tej ewolucji, a następnie poddać ten proces gruntownej ocenie w celu wypracowania systemowego podejścia do administracji opartej na wiedzy.

5. Wnioski

Czasy omnipotentnego państwa, w którym sam fakt posiadania władztwa był wystarczający do skutecznego rządzenia, już dawno minęły. Aktualna legitymacja demokratyczna, jak słusznie podkreśla I. Lipowicz, nie ogranicza się jedynie do przymiotu demokratycznych wyborów, lecz musi wykazywać słuszność i racjonalność wszelkich działań, które podejmuje⁵⁵. Jest to wyzwanie szczególnie trudne w dobie kryzysu, globalizacji i wszechobecnego postępu technicznego. Z jednej strony, praktycznie każdy obywatel może uzyskać dostęp do ogromnych zasobów wiedzy, a z drugiej – podmioty sektora prywatnego posiadające środki niekiedy większe niż PKB średniego państwa mają realną możliwość wpływania na ekspertów i pozyskiwania ekspertyz, które służyć będą jedynie maksymalizacji ich własnych zysków. Administracja, w tym administracja parlamentarna, silniej oparta na wiedzy jest odpowiedzialna za to wyzwanie.

Bierność ustawodawcy oraz brak wystarczającej debaty naukowej nad administracją opartą na wiedzy w dłuższej perspektywie mogą być dramatyczne w skutkach, czego dowodzi w szczególności kryzys pandemii COVID-19. Chociaż jeszcze nie są znane wszystkie konsekwencje decyzji podejmowanych głównie przez centralne organy administracji publicznej, to z pewnością nie można ich nazywać sukcesem⁵⁶. Jak słusznie podkreśla S. Sikorski, „administracja publiczna okazała się w poważnym stopniu niedostosowana do zwalczania

⁵⁵ I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, t. 79, nr 3, s. 21, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.3.3>.

⁵⁶ E. Ura, *Działania podejmowane przez administrację...*, s. 303–305.

epidemii”⁵⁷. Liczba zgonów, powikłań pocovidowych oraz pogorszonego stanu zdrowia osób z chorobami przewlekłymi z dużym prawdopodobieństwem byłaby niższa, gdyby istniały wystarczające ramy prawne, które stwarzałyby przestrzeń do pracy prawdziwie „niezależnych ekspertów” w procesach decyzyjnych administracji publicznej i gdyby rozwiązano optymalnie problem wykorzystania wyników ekspertyz i ewentualnego prawnego związania ich rezultatami. Korzystanie z ekspertyz, a następnie ignorowanie ich wyników – nawet tych jednoznacznych – może bowiem oznaczać działalność pozorną, swoistą „zasłonę” dla działań nieracjonalnych administracji publicznej oraz marnotrawienie środków publicznych. W tym zakresie warto poddać analizie takie przypadki występujące w raportach Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Urzeczywistnienie administracji silniej opartej na wiedzy powinno rozpocząć się od szerokich badań, na początku w obszarach najbardziej newralgicznych, w których dla prawidłowego rządzenia niezbędna jest wysoce wyspecjalizowana wiedza, takich jak zdrowie i bezpieczeństwo. Następnie dobrym rozwiązaniem legislacyjnym byłoby stworzenie ogólnej regulacji dotyczącej korzystania przez administrację publiczną z ekspertów i podmiotów wiedzy. Regulacja ta musiałaby określać w szczególności ogólne zasady wykorzystania ekspertyz w procesach decyzyjnych, m.in. dotyczące rozliczalności, określać wymagania dotyczące ekspertów, określać sposób postępowania z ekspertyzami prywatnymi oraz – co najważniejsze – gwarantować ekspertom prawdziwą niezależność działania, tak aby ich ekspertyzy mogły być maksymalnie wolne od wpływów politycznych czy populizmu. Równolegle nowelizacji wymagałyby procedury administracyjne oraz prawo materialne uszczegóławiające sposób korzystania z wiedzy eksperckiej, w tym biegłych, w konkretnych przypadkach, tak aby organy administracji publicznej były – tam, gdzie to konieczne – zobligowane do większego wykorzystania ekspertyz w procesach decyzyjnych (np. przy określaniu listy leków refundowanych) oraz podejmowania początkowo nie zawsze popularnych, lecz z naukowego punktu widzenia koniecznych decyzji.

⁵⁷ S. Sikorski, *Administracja ochrony zdrowia w Polsce – między świadczeniem a reglamentacją*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 260.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 572.
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 416.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. 2023, poz. 682 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz.U. 2021, poz. 178.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1145.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, t.j. Dz.U. 2023, poz. 552.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. 2023, poz. 571.
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 826.

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Gdańsku z 5 października 2016 r., II SA/Gd 166/16, LEX 2154259.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 7 maja 2021 r., II SA/Gl 1142/20, LEX 3188329.
- Wyrok NSA z 22 listopada 2022 r., III OSK 6189/21, LEX 3451892.
- Wyrok NSA z 19 kwietnia 2023 r., II OSK 2867/21, LEX 3555571.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 27 marca 2024 r., II SA/Gd 1073/23, LEX 3706077.
- Wyrok NSA z 18 kwietnia 2024 r., II GSK 1850/23, LEX 3730827.

Publikacje

- Adamski J., Urban K., Warmińska-Friberg E., *Komentarz do art. 1*, [w:] J. Adamski, K. Urban, E. Warmińska-Friberg (red.), *Refundacja leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587366002/163442/adamski-jakub-urban-krzysztof-warminska-friberg-ewa-refundacja-lekow-srodkow-spozywczych...?cm=RELATIONS> [dostęp: 30.04.2024].

- Addink H., *Good Governance – Concept and Context*, Oxford University Press, Oxford 2019.
- Barański R., *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Batallia M., *Principles of good administration under the European code of good administrative behavior*, „Pécs Journal of International and European Law” 2018, nr 1, s. 26–35.
- Beijerse R., *Questions in knowledge management: defining and conceptualising a phenomenon*, „Journal of Knowledge Management” 1999, t. 3, nr 2, s. 94–110.
- Bochentyn A., *Dopuszczalność dowodu z opinii eksperta przygotowanej na zlecenie strony (tzw. prywatnej opinii biegłego) w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2023 r., II OSK 2867/21*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024, nr 2, s. 138–159.
- Bochentyn A., *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Buono I., *The right to information*, [w:] P. Coppel (red.), *Information Rights: A Practitioner’s Guide to Data Protection, Freedom of Information and other Information Rights*, Bloomsbury Publishing, Londyn 2020, s. 520–551.
- Dygaszewicz J., *Analiza danych sektora publicznego*, [w:] K. Czaplicki, G. Szpor (red.), *Internet. Analityka danych*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 19–40.
- Efstratiou P.M., *Der Grundsatz der guten Verwaltung als Herausforderung an die Dogmatik des nationalen und europäischen Verwaltungsrechts*, [w:] H.H. Trute, T. Groß, H.C. Röhl, C. Möllers (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, C.H. Beck, Tybinga 2008, s. 281–305.
- Efstratiou P.M., *Griechenland*, [w:] A. Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (red.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, t. 5, C.F. Müller, Heidelberg 2014, s. 227–314.
- Galetta D.U., *Public administration in the era of database and information exchange networks: Empowering administrative power or just better serving the citizens?*, „European Public Law” 2019, t. 25, nr 2, s. 171–182.
- Giełda M., *Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2015, s. 37–49, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349> [dostęp: 27.03.2024].

- Grzeszczak R., *The concept and practice of good governance in the European Union*, „International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering” 2015, t. 9, nr 2, s. 449–453.
- Jaskiernia J., *Rola prawa Rady Europy w kreowaniu ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 8, s. 96–104.
- Jaskiernia J., *Uwarunkowania implementacji prawa do dobrej administracji jako standardu europejskiego*, Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce 2020.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Kalisz M., Szuleka M., Wolny M., *Raport: 2020. Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2021, https://hfhr.pl/upload/2022/02/2020_pandemia-kryzys-praworzadnosci-wyzwania-dla-praw-czlowieka_-raport-hfpc.pdf [dostęp: 30.04.2024].
- Kijowski D.R., Miruć A., Budnik A. (red.), *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Temida 2, Białystok 2016.
- Kobak M., *Idea prawa administracyjnego a zmiany cywilizacyjne – uwagi aksjologiczno-prawne*, [w:] P.J. Suwaj, J. Zimmermann (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 219–233.
- Kohtamäki N., Sikorski S., *Communicating about healthcare reform as part of good governance during the COVID-19 pandemic. Experiences from Finland and Poland*, „Medicine Law & Society” 2022, t. 15, nr 1, s. 125–146.
- Kotowski A., *Operatywna wykładnia prawa w warunkach multicentryzmu*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 104, s. 197–218, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.104.13>.
- Koval Y., *The problems and possibilities of information technologies introduction in public administration*, [w:] I. Mihus (red.), *Public administration in the digital economy*, Scientific Center of Innovative Researches OÜ, Tallinn 2020, s. 105–121.
- Li J., *Pitfalls of predictive policing: An ethical analysis*, „Viterbi Conversations in Ethics” 2022, t. 5, nr 3, <https://vce.usc.edu/volume-5-issue-3/pitfalls-of-predictive-policing-an-ethical-analysis/> [dostęp: 16.05.2024].
- Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, t. 79, nr 3, s. 17–31, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.3.3>.
- Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, t. 78, nr 4, s. 41–55, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.4.4>.

- Lipowicz I., Princ M., *Paneuropejska zasada dobrej administracji*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania, System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 537–617.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4, s. 3–10.
- Markowski J., *Obowiązek sporządzenia przez biegłego opinii w postępowaniu administracyjnym a zakaz zmuszania do świadczenia pracy przymusowej lub obowiązkowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6, s. 55–62.
- Masternak M., *Biegły w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2001, nr 2, s. 117–130.
- Mazur S., Płoszaj A. (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/Zarządzanie_wiedza.pdf [dostęp: 26.04.2024].
- Meijer A., Wessels M., *Predictive policing: Review of benefits and drawbacks*, „International Journal of Public Administration” 2019, t. 42, nr 12, s. 1031–1039, <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575664>.
- Moreno L., Martínez P., *Accessibility compliance for e-government websites: Laws, standards, and evaluation technology*, [w:] M. Khosrow-Pour (red.), *Research Anthology on Digital Transformation, Organizational Change, and the Impact of Remote Work*, IGI Global, Hershey 2021, s. 354–373.
- Nędzarek A., *Zasady i zakres oceny dowodu z opinii biegłego (rzeczoznawcy) przez sąd administracyjny i organ administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1, s. 49–73.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Piskorz-Ryń A., *Jawność i ograniczenia jawności publicznych zasobów informacyjnych*, [w:] Szpor (red.), A. Piskorzy-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, t. 5, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 1–22.
- Piskorz-Ryń A., *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2017.
- Rakoczy B., *Oczekiwania wobec administracji a zasada legalizmu*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa, Łódź 2019, s. 84–97.

- Romaniuk P., *Wyzwania stawiane administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa, Łódź 2019, s. 271–282.
- Schmidt-Aßmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Sikorski S., *Administracja ochrony zdrowia w Polsce – między świadczeniem a reglamentacją*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Siuciński R., *Prawo do dobrej administracji w ujęciu komparatystycznym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 801–813.
- Stabryła A., *Kierunki badań nad rozwojem systemów informacji menedżerskiej*, [w:] R. Borowiecki, J. Czekaj (red.), *Zarządzanie zasobami informacyjnymi w warunkach nowej gospodarki*, Difin, Warszawa 2010, s. 21–45.
- Stamoulis D., Platis C., Sepetis A., Psomiadi M.E., Pierrakos G., *Knowledge management driven information systems for improved services in the social administration field*, „International Journal of Caring Sciences” 2020, t. 13, nr 2, s. 1480–1488, http://www.internationaljournalofcaringsciences.org/docs/77_1_platis_special_13_2.pdf [dostęp: 27.03.2024].
- Stelkens U., Andrijuškaitė A., Marique Y., *Mapping, explaining, constructing the effectiveness of the pan-european principles of good administration overall assessment*, [w:] U. Stelkens, A. Andrijuškaitė (red.), *Good Administration and the Council of Europe. Law, Principles, and Effectiveness*, Oxford University Press, Oxford 2020.
- Stelkens U., Andrijuškaitė A., *The pan-European general principle of good administration as a ‘coherent whole’*, [w:] U. Stelkens, A. Andrijuškaitė (red.), *Good Administration and the Council of Europe. Law, Principles, and Effectiveness*, Oxford University Press, Oxford 2020, s. 19–54, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198861539.003.0002>.
- Szpor G., Czaplicki K. (red.), *Internet. Publiczne bazy danych i Big data*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Szpor G., Kmiecik Z., Ganczar M. (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Skuteczność regulacji*, t. 3, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Szpor G., *Prawo informatyczne – od piratów do niewolników w cyberprzestrzeni*, [w:] A. Tarwacka (red.), *Tempora mutantur cum legibus. Księga jubileuszowa z okazji 20-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 182–198.

- Szustakiewicz P., *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 4, s. 58–71.
- Tylec G., Misztal-Konecka J. (red.), *Wizja europejskiego społeczeństwa informacyjnego i jej realizacja w prawie polskim*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
- Ura E., *Działania podejmowane przez administrację rządową w okresie pandemii COVID-19*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2022, t. 38, nr 120, s. 294–305, <https://doi.org/10.15584/actaires.2022>.
- Voßkuhle A., *Expertise und Verwaltung*, [w:] H.H. Trute, T. Groß, H.C. Röhl, C. Möllers (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Mohr Siebeck, Tybinga 2008, s. 637–664.
- Wierzbowski M., *ReNEUAL a europeizacja i unifikacja prawa administracyjnego*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 311–314.
- Wilkowska-Kołąkowska D., *Rola rzeczoznawców majątkowych i geodetów w gospodarowaniu nieruchomościami w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2, s. 127–138.
- Yucebas E., *The transformation of the public administration in the multi-level governance era*, [w:] T.U. Uysal, C. Aldemirv (red.), *Multi-Level Governance in Developing Economies*, IGI Global, Hershey 2019, s. 23–41.
- Zadworna S., *Opinia biegłego a raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 4, s. 237–248.
- Żukowski L.J., *Ochrona zdrowia psychicznego w prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Źródła internetowe

- Analizy statystyczne. Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne> [dostęp: 27.04.2024].
- Wiedza*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/wiedza;2535847.html> [dostęp: 28.03.2024].