

Mateusz Kupiec

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

ORCID 0000-0001-7280-8955

m.kupiec@inp.pan.pl

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

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, wyjaśnialność, uzasadnienie, automatyzacja

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

Justification of an administrative decision issued by means of an artificial intelligence system in the light of the principle of fostering trust in public authorities

Keywords: artificial intelligence, explainability, statement of reasons, automation

Summary. A crucial element of a decision is its justification, which is of great importance for the implementation of the principle of enhancing the authority's confidence in the state, in particular by making the addressee of the decision believe that his or her claims have been taken into account in the determination of the case. The ongoing automation of various public administration activities makes the authorities increasingly use artificial intelligence systems. Integrating such solutions into the sequence of actions taken by the authority must consider the principles of administrative proceedings. This paper aims to analyse the requirements to justify an administrative decision issued with the help of an artificial intelligence system considering the implementation of the principle of building trust in public authority. It will be examined whether the explanation by the authority of the principles of the artificial intelligence system in the justification of the decision is necessary to implement this principle.

Wstęp

Automatyzacja rozumiana jako zastąpienie w co najmniej znaczącym stopniu pracy człowieka przez czynności wykonywane samodzielnie przez (tele)informatyczne systemy lub inne maszyny staje się coraz bardziej obecna w codziennej praktyce administracji publicznej: od pojedynczych typowych czynności faktycznych aż po rozstrzygnięcia kończące postępowanie¹. Automatyzacja różnych form działania administracji może mieć charakter całkowity, częściowy lub być ograniczona do wprowadzenia systemów jedynie wspomagających urzędników w ich technicznych zadaniach. Doniosłym etapem tego procesu jest zastosowanie opartych na technikach uczenia maszynowego różnych systemów sztucznej inteligencji na wszystkich wskazanych poziomach automatyzacji administracji publicznej² w celu optymalizacji jej funkcjonowania. Chociaż obecne systemy sztucznej inteligencji są używane w wąskim zakresie i przeważnie jedynie przewidują możliwy sposób zakończenia postępowania na podstawie porównania faktów analizowanej sprawy z decyzjami podjętymi w podobnych stanach faktycznych³, nie można wykluczyć, że niedługo takie rozwiązania będą powszechnie przygotowywały całe projekty rozstrzygnięć indywidualnych spraw administracyjnych do oceny urzędnika wyznaczonego do prowadzenia sprawy lub wydawały gotową decyzję bezpośrednio jej adresatowi⁴.

Włączenie systemów AI w ciąg czynności podejmowanych przez organy w trakcie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego wymaga zachowania wykształconych standardów i zasad, które określają zasady konkretyzacji norm prawa materialnego. Prawo administracyjne nie jest bowiem zbiorem prostych przypominających kod binarny norm, których stosowanie można by łatwo zalgorytmizować⁵, lecz zawiera gwarancje mające na celu wyważenie potrzeby ochrony szeroko rozumianej wolności jednostek z koniecznością zapewniania odpowiednich warunków dla funkcjonowania ogółu społeczeństwa⁶. Tymczasem współczesne sys-

¹ G. Sibiga, *Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 § 1b KPA). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?*, dodatek specjalny do „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6, s. 8-9.; P. Parycek, V. Schmid, A.S. Novak, *Artificial Intelligence (AI) and Automation in Administrative Procedures: Potentials, Limitations, and Framework Conditions*, „Journal of the Knowledge Economy” 2023, vol. 15, s. 4-5, <https://doi.org/10.1007/s13132-023-01433-3>.

² Dalej też jako: systemy AI.

³ P. Parycek, V. Schmid, A.S. Novak, *op. cit.*, s. 11.

⁴ J. Etcheid, J. von Lucke, F. Stroh, [w:] *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung: Anwendungsfelder und Szenarien*, red. W. Bauer, O. Riedel, S. Braun, Fraunhofer IAO 2020, s. 36, doi: 10.24406/publica-fhg-300105.

⁵ G. Sibiga, W. Wiewiórowski, *Automatyzacja rozstrzygnięć i innych czynności w sprawach indywidualnych załatwianych przez organ administracji publicznej*, [w:] *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2010, s. 231.

⁶ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 59-62.

temy sztucznej inteligencji działają co do zasady na postawie algorytmów uczenia maszynowego – zestawu technik matematycznych, które mają na celu wyodrębnienie informacji ze zbioru danych wejściowych w celu rozwiązania określonego problemu (klasyfikacja, rozpoznawanie, generowanie itp.)⁷. Systemy oparte na działaniach takich algorytmów nie są w stanie odtworzyć całej złożoności stosunków społecznych, lecz jedynie rozpoznają korelacje pomiędzy określonymi zmiennymi na podstawie analizy ograniczonych danych wejściowych (np. wiek, stan cywilny, miejsce zamieszkania, dochód adresata decyzji) odpowiadającym swoim zakresem kategoriom danych, na podstawie których zostały wyszkolone⁸. Innymi słowy zasadniczy sposób funkcjonowania algorytmów uczenia maszynowego polega na wnioskowaniu statystycznym. Gdy zatem taki algorytm wykorzystuje określone informacje, to nie przypisuje im uznaniowej wartości w sposób, w jaki uczyniłby to człowiek, a jedynie rozpoznaje, że określona informacja statystycznie często koreluje z danym wynikiem (np. określonym sposobem załatwienia sprawy)⁹. Skutkiem tego odmiennie niż człowiek-urzędnik przygotowujący decyzję administracyjną algorytmy nie są w stanie umieścić danej sprawy w szerszym kontekście społeczno-gospodarczym i będą wyłącznie odnosić się do informacji zawartych w przedłożonych im pismach stron postępowania, wykorzystując do tego „nauczone” wzorce klasyfikacji¹⁰.

W konsekwencji nawet jeżeli w trakcie rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej tylko niektóre czynności (np. przygotowanie części faktycznej uzasadnienia) zostały wykonane na podstawie samoregulującego się działania systemu, nie jest już możliwe pełne odtworzenie (motywów) procesu stojącego u podstaw wydania decyzji o określonej treści¹¹. Korzystanie przez administrację publiczną z tego rodzaju rozwiązań w celu wsparcia lub zastąpienia czynnika ludzkiego w procesie rozstrzygnięcia spraw prowadzi do internalizacji charakterystycznego dla systemów AI braku pełnej wyjaśnialności procesu decyzyjnego w postępowaniu administracyjnym, którego przebieg powinien być przejrzysty i zrozumiały

⁷ S. Shalev-Shwartz, S. Ben-David, *Understanding machine learning: From theory to algorithms*, Cambridge 2014, s. 22–25.

⁸ H.P. Olsen, J.L. Slosser, T.T. Hildebrandt, *What's in the Box? The Legal Requirement of Explainability Computationally Aided Decision-Making in Public Administration, Constitutional challenges in the algorithmic society*, [w:] *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, red. H. Micklitz, O. Pollicino, A. Reichman, A. Simoncini, G. Sartor, G. De Gregorio, Cambridge 2020, s. 221, doi: 10.1017/9781108914857.

⁹ R. Williams, *Rethinking Administrative Law for Algorithmic Decision Making*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2022, vol. 42, iss. 2, s. 487, <https://doi.org/10.1093/ojls/gqab032>; P. Parycek, V. Schmid, A.S. Novak, *op. cit.*, s. 15.

¹⁰ H.P. Olsen, J.L. Slosser, T.T. Hildebrandt, *op. cit.*, s. 231.

¹¹ T. Wischmeyer, *Künstliche Intelligenz und neue Begründungsarchitektur*, [w:] *Digitale Disruption und Workshop zu Ehren des 80. Geburtstags von Wolfgang Hoffmann-Riem*, red. M. Eifert, Baden-Baden 2020, s. 78.

dla stron postępowania. Automatyzacja postępowania administracyjnego poprzez wykorzystanie systemów maszynowych, które – dla realizacji wyraźnie określonych bądź dorozumianych celów – wnioskuje na podstawie danych wejściowych, w jaki sposób generować treści lub predykcje, wprowadza do procesu decyzyjnego organów administracji publicznej nowy wymiar operacyjnej zależności, wykraczający poza dotychczasowe wyzwania związane z integracją narzędzi teleinformatycznych i współpracą z ich dostawcami. Obejmuje on m.in. konieczność opierania się na dokumentacji, instrukcjach i informacjach przekazywanych przez dostawców systemów AI, które determinują sposób interpretacji ich działania oraz ocenę wpływu na końcowy rezultat postępowania. W konsekwencji, włączenie takich rozwiązań do rozstrzygania spraw administracyjnych powoduje, że organ – jako podmiot stosujący system AI – funkcjonuje w warunkach asymetrii informacyjnej względem dostawców rozwiązań, których wyniki, w tym generowane predykcje, stanowią część materiału wykorzystywanego przy podejmowaniu rozstrzygnięcia i mają istotne znaczenie dla jego ostatecznej treści.

System AI przedstawia jedynie wynik rozwiązania problemu, a nie odpowiada na pytanie „dlaczego?”¹², które ma przecież kluczowe znaczenie dla funkcji uzasadnienia decyzji administracyjnej jako podsumowania toku rozumowania organu rozstrzygającego sprawę. Jednocześnie w celu realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób wzbudzający zaufanie do władzy publicznej, uzasadnienie decyzji musi przedstawić jej adresatowi w sposób wyczerpujący powody określonego rozstrzygnięcia. Powoduje to konieczność odpowiedzi na pytanie, czy w świetle zasady wyrażonej w art. 8 k.p.a. wyjaśnienie mechanizmów działania algorytmu powinno stać się elementem uzasadnienia decyzji administracyjnej przygotowanej przy pomocy systemu AI.

Głównym celem niniejszego opracowania jest analiza problemu realizacji przez uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji zasady budowania zaufania do organów państwa wyrażonej w art. 8 ust. 1 k.p.a.¹³ W pierwszej kolejności przedstawione zostaną ogólne spostrzeżenia na temat roli uzasadnienia decyzji administracyjnej w świetle zasady budzenia zaufania obywateli do organów państwa. Następnie zbadane zostanie, czy wyjaśnialność zastosowanego do sporządzenia uzasadnienia systemu sztucznej inteligencji jest warunkiem *sine qua non* realizacji tej zasady. Ostatnia część artykułu stanowi podsumowanie rozważań autora.

¹² J. Piecha, *Zastosowanie algorytmów sztucznej inteligencji a kontrola administracji publicznej*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa profesora dr. hab. Jacka Jagielskiego*, red. M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 780-789.

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm., dalej: k.p.a.

1. Uzasadnienie decyzji administracyjnej z perspektywy zasady budowania zaufania do władzy publicznej

Decyzja administracyjna stanowi podsumowanie procesu dochodzenia przez organ do określonej konkluzji w danej sprawie¹⁴. W tym sensie uzasadnienie decyzji jest tym jej elementem, który poprzez uzewnętrznienie motywacji jej wydania¹⁵ ma wytłumaczyć adresatowi decyzji, dlaczego norma administracyjnego prawa materialnego została skonkretyzowana w określony sposób¹⁶, przedstawiając proces myślowy organu publicznego, w tym dostrzeżony przez niego związek między faktami ustalonymi w danej sprawie a skutkami przewidzianymi w normie prawa materialnego¹⁷.

Wobec powyższego uznaje się, że uzasadnienie pełni podstawową funkcję dla urzeczywistnienia zawartej w art. 8 k.p.a. ogólnej zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej¹⁸. Zasada ta zawiera dyrektywę prowadzenia przez organy postępowania w sposób powodujący obiektywny wzrost zaufania do władzy publicznej¹⁹. Tym samym ma ona przyczynić się do wyrównania pozycji obywatela w postępowaniach administracyjnych²⁰. W orzecznictwie wskazuje się, że w celu realizacji tej zasady organ powinien uwzględniać przy wykładni przepisów szerszy kontekst społeczny, w jakim normy prawa materialnego były wprowadzane, a także dokonać takiej ich wykładni, aby obywatel, po ostatecznym ukształtowaniu jego sytuacji prawnej przez organ władzy publicznej, mógł mieć w dalszym ciągu racjonalne przekonanie, że nie został pokrzywdzony na skutek jego działań²¹. Nie jest zatem możliwe załatwienie sprawy administracyjnej z zachowaniem wymogów art. 8 k.p.a. bez przekonania obywatela, że organ, rozstrzygając sprawę obywatela, dążył do dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, w tym do konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń

¹⁴ J. Zimmerman, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 512.

¹⁵ J. Zimmerman, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 267-270.

¹⁶ J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 264-277.

¹⁷ M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji administracyjnej*, [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. M. Grochowski, I. Rzucidło-Grochowska, Warszawa 2015, s. 304-338.

¹⁸ M. Romańska, *Komentarz do art. 107*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 2, Warszawa 2019; wyrok WSA w Łodzi z 19.02.2013 r., II SA/Łd 627/12.

¹⁹ P. Przybysz, *Komentarz do art. 8*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

²⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z 3.04.2012 r., II SA/Bk 19/12.

²¹ Wyrok WSA w Krakowie z 8.07.2021 r., I SA/Kr 438/21; wyrok WSA w Krakowie z 6.07.2021 r., I SA/Kr 662/21.

stron²². Podsumowując, należy stwierdzić, że tylko takie uzasadnienia decyzji, które wyczerpująco przedstawiają stan faktyczny oraz motyw wydanego określonego rozstrzygnięcia z uwzględnieniem aktualnego kontekstu społecznego, będą realizowały zasadę budowania zaufania do władzy publicznej. *A contrario* uzasadnienia ogólnikowe, dwuznaczne, niezrozumiałe i pomijające twierdzenia strony będą naruszać tę zasadę.

2. Wyjaśnialność systemów AI

Obecnie nie istnieje jedna kompleksowa definicja „wyjaśnialności systemów AI” (ang. „*explainable AI*”). David Gunning i David W. Aha wskazują, że u podstaw tej koncepcji leży cel stworzenia takich technik uczenia maszynowego, których sposób działania umożliwi użytkownikom końcowym zrozumienie i skuteczne zarządzanie systemami sztucznej inteligencji²³. Dosłownie wyjaśnialność odnosi się do cechy bycia wyjaśnianym danego mechanizmu, czyli możliwości wskazania przyczyn zaobserwowanych procesów, które w nim zachodzą²⁴.

Można uznać, że takie systemy sztucznej inteligencji dążą do zwiększenia zaufania i niezawodności wykorzystania takich rozwiązań w procesach decyzyjnych poprzez uczynienie ich zrozumiałymi, interpretowalnymi i przejrzystymi dla użytkowników, które nie mają eksperckiej wiedzy o technicznych aspektach funkcjonowania konkretnego rozwiązania²⁵. W uproszczeniu można zatem stwierdzić, że systemy sztucznej inteligencji będą uznane za „wyjaśnialne”, jeżeli będą mogły przekazać w prostej formie osobom, których dotyczy rezultat działania systemu, istotne oraz dokładne informacje na temat kluczowych etapów procesu decyzyjnego systemu oraz czynników, które doprowadziły go do określonego wyniku²⁶ (w przypadku postępowania administracyjnego – rozstrzygnięcia sprawy, np. odmowy przyznania świadczenia socjalnego).

²² Wyrok NSA z 9.04.2021 r., II GSK 740/18.

²³ D. Gunning, D. Aha, *DARPA's Explainable Artificial Intelligence (XAI) Program*, „AI Magazine” 2019, nr 40(2), s. 45, <https://doi.org/10.1609/aimag.v40i2.2850>.

²⁴ L. Käde, S. von. Maltzan, *Die Erklärbarkeit von Künstlicher Intelligenz (KI): Entmystifizierung der Black Box und Chancen für das Recht*, „Computer und Recht” 2020, vol. 36, no. 1, s. 68–70, <https://doi.org/10.9785/cr-2020-360115>.

²⁵ F. Wahler, M. Neubert, *A scientific definition of explainable artificial intelligence for decision making*, „International Journal of Teaching and Case Studies” 2023, vol. 14, iss. 1, s. 115–116, <https://doi.org/10.1504/IJTCS.2023.131664>.

²⁶ T. Clement, N. Kemmerzell, M. Abdelaal, M. Amberg, *XAIR: A Systematic Metareview of Explainable AI (XAI) Aligned to the Software Development Process*, „Machine Learning and Knowledge Extraction” 2023, vol. 5, iss. 1, s. 80–81, <https://doi.org/10.3390/make5010006>; OECD, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, OECD/LEGAL/0449, s. 8, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449> [dostęp: 30.06.2023].

2.1. Konieczność wyjaśnienia działania systemu sztucznej inteligencji adresatowi decyzji

Wyjaśnienie procesu podejmowania decyzji przez system sztucznej inteligencji ma na celu umożliwienie lepszego zrozumienia zasad podejmowania przez system określonych działań (np. kryteriów przypisywania wartości określonym informacjom), podczas gdy uzasadnienie decyzji w sensie prawnym ma na celu przekonanie jej adresata, że decyzja została wydana w sposób zgodny z prawem, z uwzględnieniem ważnych dla niego twierdzeń. Tym samym uzasadnienie decyzji w sensie prawnym w przeciwieństwie do wyjaśnienia procesu decyzyjnego systemu AI nie stanowi empirycznej analizy wszystkich czynników, które stały się przyczyną rozstrzygnięcia, lecz jest elementem przedstawiającym wyłącznie istotne dla danej sprawy motywy rozstrzygnięcia²⁷.

Pomimo iż można wyróżnić subiektywny kontekst działania organu administracji publicznej prowadzący do wydania decyzji w postaci m.in. czynników psychologicznych lub walorów osobistych urzędnika przygotowującego rozstrzygnięcie konkretnej sprawy²⁸, to organ administracji publicznej na żadnym etapie postępowania nie musi przedstawiać życiorysu lub wyników badań psychofizycznych takiego urzędnika, w szczególności w części faktycznej uzasadnienia. Podobnie jak mechanizm działania systemów AI, pełny proces myślowy zachodzący w umyśle urzędnika prowadzącego sprawę pozostaje ukryty dla adresata decyzji, ponieważ uzasadnienie zawiera wyłącznie uzewnętrznienie przebiegu rozumowania urzędnika, którego jest on świadomy²⁹. Ani wiedza adresata decyzji o cechach osobistych urzędnika prowadzącego sprawę, ani otrzymanie w uzasadnieniu decyzji złożonego wzoru matematycznego, takiego jak algorytm, ani szczegółowy opis wszystkich etapów zautomatyzowanego podejmowania decyzji nie są niezbędne adresatowi do oceny czy organ, rozstrzygając jego sprawę, wziął pod uwagę przedstawione twierdzenia oraz prawidłowo skonkretyzował normy prawa materialnego. Z punktu widzenia strony zapoznającej się z uzasadnieniem decyzji organu, kluczowe pozostaje bowiem to, czy organ w toku rozpoznania sprawy należycie odniósł się do zgłoszonych twierdzeń i dowodów oraz poprawnie zastosował normy prawa materialnego do ustalonego stanu faktycznego. *Per analogiam* uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej za pomocą systemu AI nie powinno zatem zmierzać do

²⁷ T. Wischmeyer, *op. cit.*, s. 77.

²⁸ J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 11-93; *idem*, *Alfabet...*, Warszawa 2022, s. 267-270.

²⁹ Cały proces podejmowania decyzji przez ludzi bywa równie niejasny jak działanie algorytmów, ponieważ składa się z elementów, których sobie nie uświadamiamy, dochodząc do określonych wniosków – szerzej B. Brożek, M. Furman, M. Jakubiec, B. Kucharczyk, *The black box problem revisited. Real and imaginary challenges for automated legal decision making*, „Artificial Intelligence and Law” 2023, <https://doi.org/10.1007/s10506-023-09356-9>.

wyjaśnienia jej adresatowi zasad działania systemu wykorzystanego do jej podjęcia, ponieważ takie informacje nie stanowią motywów uzasadnienia³⁰. Włączanie systemów sztucznej inteligencji do administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego nie powinno prowadzić do redefinicji ugruntowanych standardów dotyczących uzasadniania decyzji administracyjnych. Uzasadnienie decyzji ma przede wszystkim umożliwiać stronie zrozumienie przesłanek rozstrzygnięcia oraz ocenę jego legalności, a w konsekwencji – podjęcie decyzji o ewentualnym skorzystaniu ze środków odwoławczych. Cel ten może zostać osiągnięty bez szczegółowego opisywania w uzasadnieniu roli i sposobu działania konkretnego systemu AI wykorzystanego w sprawie. Co więcej włączanie do uzasadnienia informacji o znaczeniu wyników działania systemu AI dla rozstrzygnięcia – zwłaszcza z uwzględnieniem szczegółów procesu ich generowania – prowadziłyby w istocie do powielania treści, które strona i tak powinna otrzymać w ramach odrębnych obowiązków informacyjnych spoczywających na organie. Obowiązki te istnieją niezależnie od wymogów k.p.a. dotyczących samego uzasadnienia i wynikają zarówno z przepisów RODO³¹ oraz AI Act³². Na etapie poprzedzającym wydaniem decyzji obowiązki informacyjne organu związane z wykorzystaniem systemu AI wobec strony lub innych uczestników postępowania będącymi osobami fizycznymi wynikają przede wszystkim z art. 13 ust. 2 lit. f RODO, który wymaga od administratora przekazania przy pozyskiwaniu danych osobowych informacji o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym zasad jego działania i przewidywanych konsekwencji – oraz z art. 26 ust. 11 AI Act, który nakłada na podmiot stosujący systemy AI wysokiego ryzyka obowiązek poinformowania osoby fizycznej o zastosowaniu takiego systemu, jego przeznaczeniu i rodzaju podejmowanych decyzji (motyw 93 AI Act). Po wydaniu przez organ decyzji jej adresaci mogą też skorzystać ze środków prawnych umożliwiających im uzyskanie od organu wyjaśnień dotyczących zautomatyzowanego procesu podejmowania decyzji – w szczególności na podstawie art. 15 ust. 1 lit. h RODO³³ (jeśli są „osobą, której dane dotyczą”) lub art. 86 AI Act (jeśli są „osobą, na

³⁰ T. Wischmeyer, *op. cit.*, s. 81.

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm., dalej: RODO.

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji), Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 1689, dalej: AI Act.

³³ TSUE potwierdził, że przepis ten uprawnia jednostkę do uzyskania wyjaśnień na temat zasad w pełni zautomatyzowanego podejmowania decyzji – zob. wyrok TS z 27.02.2025 r., C-203/22, CK przeciwko Dun & Bradstreet Austria GmbH i Magistrat der Stadt Wien, C-203/22, EU:C:2025:117.

którą AI ma wpływ”)³⁴. Uczestnicy postępowania powinni mieć możliwość zrozumienia, w jaki sposób system AI wpłynął na treść rozstrzygnięcia organu, dlaczego wygenerował on określone wyniki, jednak realizacja tego celu powinna odbywać się poprzez właściwie dobrane instrumenty prawne, a nie przez modyfikowanie utrwalonych standardów uzasadniania decyzji administracyjnych.

3. Znaczenie wyjaśnialności systemu sztucznej inteligencji wewnątrz administracji publicznej

Brak konieczności przedstawienia adresatowi decyzji zasad działania systemu sztucznej inteligencji, przy pomocy którego rozstrzygnięta została jego sprawa administracyjna, dla realizacji przez organ zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej nie oznacza, że wyjaśnialność systemów AI przestaje mieć znaczenie dla administracji publicznej. Jak słusznie zauważają Melanie Fink i Michèle Finck, z perspektywy praktyki sporządzania uzasadnienia decyzji administracyjnej zrozumienie przez urzędnika prowadzącego sprawę założeń funkcjonowania systemu jest niezbędne, aby mógł się on odnieść do wyniku działania systemu³⁵. Wiedza na temat mechanizmów wpływających na rezultat działania systemu AI może pomóc wykorzystującym go urzędnikom, w połączeniu z dotychczasowym doświadczeniem, określić, kiedy założenia algorytmu są błędne i w razie potrzeby zmodyfikować rozstrzygnięcie zaproponowane przez system.

W świetle przedstawionych wcześniej funkcji uzasadnienia za niewystarczające należy bowiem uznać wskazanie w nim wyłącznie rekomendacji systemu AI jako motywu rozstrzygnięcia, ponieważ samo wskazanie wyniku działania algorytmu nie wzbudzi przekonania obywatela, że organ, rozstrzygając sprawę obywatela, dążył do dokładnego wyjaśnienia okoliczności jego sprawy. W praktyce szczegółowość motywów uzasadnienia zależy od zakresu uznania administracyjnego organu dokonującego konkretyzacji normy prawa materialnego – jeśli zastosowanie przez organ normy sprowadza się do sprawdzenia spełnienia w danym stanie faktycznych, z góry określonych warunków, wymagany poziom dokładności uzasadnienia

³⁴ Warto zauważyć, że pojęcie „osoby, na którą AI ma wpływ” nie zostało zdefiniowane w AI Act, co otwiera możliwość szerokiej interpretacji kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z przewidzianych w nim praw. Zakres ten może obejmować nie tylko osoby fizyczne, lecz także osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – o ile wyniki generowane przez system AI wywierają wpływ na ich sytuację prawną lub faktyczną. Szczegółowa analiza tego pojęcia wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania; w tym miejscu ograniczam się jedynie do zasygnalizowania tej kwestii.

³⁵ M. Fink, M. Finck, *Reasoned A(I)ministration: explanation requirements in EU law and the automation of public administration*, „European Law Review” 2022, vol. 47, iss. 3, s. 384, <https://hdl.handle.net/1887/3439725> [dostęp: 30.06.2023].

będzie niższy³⁶. Realizacja przez organ zasady prowadzenia postępowania w sposób budujący zaufanie do władzy publicznej nie wyklucza zatem stosowania ustandaryzowanych, publicznie dostępnych wzorców uzasadnień w przypadku schematycznych, masowo wydawanych decyzji opartych o wyniki wygenerowane przez systemy sztucznej inteligencji. Warunkiem jest jednak zapewnienie możliwości indywidualizacji takiego wzorca przez urzędnika w zakresie faktów i podstaw prawnych odbiegających od standardowego uzasadnienia, właściwego dla danego typu sprawy administracyjnej. Wymaga to również zapewnienia urzędnikom odpowiedniego przygotowania merytorycznego, w tym rozwijania ich kompetencji w obszarze stosowania i nadzorowania systemów AI, oceny wiarygodności generowanych wyników oraz umiejętności krytycznej weryfikacji ich znaczenia dla treści rozstrzygnięcia.

4. Wnioski

Biorąc pod uwagę rolę uzasadnienia dla realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób wzbudzający zaufanie do władzy publicznej oraz założenia koncepcji „wyjaśnialnej sztucznej inteligencji”, zdaniem autora nie jest wymagane, aby uzasadnienie decyzji administracyjnej przygotowanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji zawierało przedstawienie zasad działania takiego rozwiązania w postaci dostosowanej do zdolności poznawczych jej adresata. Wyjaśnienie zasad działania systemu sztucznej inteligencji ma bowiem inny cel niż uzasadnienie rozstrzygnięcia w sensie prawnym. Uzasadnienie decyzji administracyjnej będzie realizowało zasadę pogłębiania zaufania do władzy publicznej z art. 8 k.p.a., jeżeli w sposób wyczerpujący przedstawi okoliczności faktyczne sprawy oraz podstawy prawne wydania decyzji, przez co musi być ono kompletne oraz opierać się na logicznym związku z treścią rozstrzygnięcia. Do osiągnięcia takiego standardu nie jest jednak potrzebne przedstawienie adresatowi decyzji zasad funkcjonowania systemu AI.

Z perspektywy realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób wzbudzający zaufanie istotne jest, aby uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji w pełni odzwierciedlało ustalony przez organ stan faktyczny i przedstawiało sposób konkretyzacji norm prawa materialnego. W konsekwencji uzasadnienie decyzji wydanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji nie może składać się wprawdzie wyłącznie z przedstawienia wyniku (rekomendacji) działania systemu sztucznej inteligencji, ale nie musi też przedstawiać adresatowi decyzji podstaw działania systemu AI wykorzystywanego przez organ.

³⁶ A. Bibal, M. Lognoul, A. de Streel, B. Frénay, *Legal requirements on explainability in machine learning*, „Artificial Intelligence and Law” 2020, vol. 29, s. 154, <https://doi.org/10.1007/s10506-020-09270-4>.

Literatura

- Bibal A., Lognoul M., de Streeel A., Fréney B., *Legal requirements on explainability in machine learning*, „Artificial Intelligence and Law” 2020, vol. 29, <https://doi.org/10.1007/s10506-020-09270-4>.
- Brożek B., Furman M., Jakubiec M., Kucharczyk B., *The black box problem revisited. Real and imaginary challenges for automated legal decision making*, „Artificial Intelligence and Law” 2023, <https://doi.org/10.1007/s10506-023-09356-9>.
- Clement T., Kemmerzell N., Abdelaal M., Amberg M., XAIR: *A Systematic Metareview of Explainable AI (XAI) Aligned to the Software Development Process*, „Machine Learning and Knowledge Extraction” 2023, vol. 5, iss. 1, <https://doi.org/10.3390/make5010006>.
- Gunning D., Aha D., *DARPA’s Explainable Artificial Intelligence (XAI) Program*, „AI Magazine” 2019, vol. 40, iss. 2, <https://doi.org/10.1609/aimag.v40i2.2850>.
- Fink M., Finck M., *Reasoned Administration: explanation requirements in EU law and the automation of public administration*, „European Law Review” 2022, vol. 47, iss. 3.
- Etcheid J., von Lucke J., Stroth F., [w:] *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung: Anwendungsfelder und Szenarien*, red. W. Bauer, O. Riedel, S. Braun, Fraunhofer IAO 2020, doi: 10.24406/publica-fhg-300105.
- Käde L., von Maltzan S., *Die Erklärbarkeit von Künstlicher Intelligenz (KI): Entmystifizierung der Black Box und Chancen für das Recht*, „Computer und Recht” 2020, vol. 36, iss. 1.
- OECD, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, OECD/LEGAL/0449.
- Olsen H.P., Slosser J.L., Hildebrandt T.T., *What’s in the Box? The Legal Requirement of Explainability Computationally Aided Decision-Making in Public Administration*, [w:] *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, red. H. Micklitz, O. Pollicino, A. Reichman, A. Simoncini, G. Sartor, G. De Gregorio, Cambridge 2021.
- Parycek P., Schmid V., Novak A.S., *Artificial Intelligence (AI) and Automation in Administrative Procedures: Potentials, Limitations, and Framework Conditions*, „Journal of the Knowledge Economy” 2023, vol. 15, <https://doi.org/10.1007/s13132-023-01433-3>.
- Piecha J., *Zastosowanie algorytmów sztucznej inteligencji a kontrola administracji publicznej*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa profesora dr hab. Jacka Jagielskiego*, red. M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Przybyś P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Przybyś P., *Komentarz do art. 8*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Romańska M., *Uzasadnienie decyzji administracyjnej*, [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. M. Grochowski, I. Rzucidło-Grochowska, Warszawa 2015.
- Sibiga G., *Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 § 1b KPA). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?*, dodatek specjalny do „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6.
- Sibiga G., Wiewiórowski W., *Automatyzacja rozstrzygnięć i innych czynności w sprawach indywidualnych załatwianych przez organ administracji publicznej*, [w:] *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2010.
- Shalev-Shwartz S., Ben-David S., *Understanding machine learning: From theory to algorithms*, Cambridge 2014.
- Wahler F., Neubert M., *A scientific definition of explainable artificial intelligence for decision making*, „International Journal of Teaching and Case Studies” 2023, vol. 14, iss. 1, s. 115-116, <https://doi.org/10.1504/IJTCS.2023.131664>.
- Wischmeyer T., *Künstliche Intelligenz und neue Begründungsarchitektur*, [w:] *Digitale Disruption und Workshop zu Ehren des 80. Geburtstags von Wolfgang Hoffmann-Riem*, red. M. Eifert, Baden-Baden 2020.
- Zimmerman J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmerman J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.
- Zimmerman J., *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6.