

Jacek Sobczak

Uniwersytet Vizja

ORCID: 0000-0002-2231-8824

j.sobczak@vizja.pl

Ksenia Kakareko

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-3707-4479

k.kakareko@uw.edu.pl

Sztuczna inteligencja w wykonywaniu władzy publicznej a demokratyczna rozliczalność organu. Między legalizmem, nadzorem człowieka i kontrolą sądową

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, władza publiczna, demokratyczna rozliczalność, nadzór człowieka, kontrola sądowa

Streszczenie. Artykuł analizuje demokratyczną rozliczalność użycia sztucznej inteligencji w wykonywaniu władzy publicznej. Punktem wyjścia nie jest pełna automatyzacja decyzji administracyjnych, lecz mniej widoczne sytuacje, w których system AI wpływa na analizę materiału, klasyfikację spraw, przygotowanie projektu rozstrzygnięcia, uzasadnienia lub komunikatu organu. Główna teza zakłada, że demokratyczna rozliczalność jest kategorią szerszą niż zwykła rozliczalność prawna, gdyż obejmuje zachowanie związku między wykonywaniem kompetencji publicznej a demokratycznie legitymowanym organem, rzeczywisty nadzór człowieka, możliwość wyjaśnienia znaczenia systemu dla sprawy oraz skuteczną kontrolę instancyjną i sądową. W artykule odróżniono obowiązki dostawcy i podmiotu stosującego system na tle AI Act, a także wskazano, że ślad decyzyjny stanowi jedynie jeden z instrumentów dokumentacyjnych służących realizacji szerszego standardu. Metoda badawcza ma charakter dogmatycznoprawny i opiera się na analizie Konstytucji RP, Kodeksu postępowania administracyjnego, prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, RODO oraz AI Act.

Artificial intelligence in the exercise of public authority and the democratic accountability of the administrative body. Between legality, human oversight and judicial review

Keywords: artificial intelligence, public authority, democratic accountability, human oversight, judicial review

Summary. The article analyses the democratic accountability of the use of artificial intelligence in the exercise of public authority. Its point of departure is not the full automation of administrative decisions, but less visible situations in which an AI system affects the analysis of case materials, case classification, the drafting of decisions, statements of reasons, or public communications. The main argument is that democratic accountability is broader than ordinary legal accountability, because it includes preserving the link between the exercise of public powers and the democratically legitimised

authority, ensuring genuine human oversight, enabling an explanation of the system's role in the case, and securing effective administrative and judicial review. The article distinguishes the obligations of providers and deployers under the AI Act and argues that the decision trace is only one documentary instrument within a broader standard. The analysis is doctrinal and is based on the Polish Constitution, the Code of Administrative Procedure, the Law on Proceedings before Administrative Courts, the GDPR, and the AI Act.

Wprowadzenie

Dyskusja o sztucznej inteligencji w administracji publicznej zbyt często koncentruje się na pytaniu, czy możliwe jest automatyczne wydanie decyzji administracyjnej. Jest to zagadnienie ważne, ale nie wyczerpuje problemu. Prawnie doniosłe może być również posłużenie się systemem na etapach wcześniejszych: przy porządkowaniu materiału, klasyfikacji spraw, przygotowaniu projektu pisma, redakcji uzasadnienia, nadawaniu sprawom kolejności albo komunikacji z obywatelem. W takich sytuacjach końcowe działanie nadal przybiera klasyczną postać aktu, pisma albo czynności materialno-technicznej podpisanej przez człowieka, jednak część jego zaplecza mogła zostać ukształtowana z udziałem systemu¹.

W takim układzie pytanie o sztuczną inteligencję nie jest już pytaniem wyłączenia o technikę organizacji urzędu, lecz o warunki wykonywania władzy publicznej. Jeżeli system współkształtuje tok działania organu, to pojawia się problem możliwości przypisania działania, realności nadzoru człowieka, zakresu informacji należnej jednostce oraz możliwości późniejszej kontroli instancyjnej i sądowej. Nie wystarcza więc odpowiedź, że organ „korzysta z narzędzia”. Trzeba jeszcze ustalić, czy użycie tego narzędzia nie rozluźnia związku między kompetencją publiczną a demokratycznie legitymowanym podmiotem władzy².

Celem artykułu jest wykazanie, że użycie sztucznej inteligencji w wykonywaniu władzy publicznej wymaga szczególnego standardu demokratycznej rozliczalności. Standard ten jest szerszy niż zwykła rozliczalność prawna, ponieważ obejmuje nie tylko możliwość przypisania odpowiedzialności za wadliwe działanie organu, lecz także zachowanie publicznej uchwytności sposobu wykonywania kompetencji, rzeczywisty nadzór człowieka (*human oversight*), możliwość wyjaśnienia znaczenia systemu dla sprawy (*explainability*) oraz skuteczną kontrolę instancyjną i sądową.

¹ G. Sibiga, W. Wiewiórowski, *Automatyzacja rozstrzygnięć i innych czynności w sprawach indywidualnych załatwianych przez organ administracji publicznej*, [w:] *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2010, s. 123–145; F. Geburczyk, *Automatyzacja załatwiania spraw w administracji samorządowej a gwarancje procesowe jednostek. Uwagi de lege ferenda w kontekście ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 21–32.

² Por. C. Coglianese, D. Lehr, *Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era*, „Georgetown Law Journal” 2017, vol. 105, s. 1147–1223.

Ślad decyzyjny nie stanowi w tej konstrukcji osi samodzielnej, lecz jeden z instrumentów dokumentacyjnych służących realizacji standardu³.

Tekst ma charakter dogmatycznoprawny. Punktem odniesienia są Konstytucja RP, Kodeks postępowania administracyjnego, prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, RODO oraz AI Act. Poza zakresem pozostają empiryczna analiza wdrożeń, zamówienia publiczne i szczegółowe zagadnienia cyberbezpieczeństwa. Artykuł koncentruje się na pytaniu, jakie warunki muszą być spełnione, aby użycie AI przez organ administracji nie rozbijało związku między wykonywaniem kompetencji publicznej, odpowiedzialnym organem i możliwością późniejszej kontroli⁴.

1. Demokratyczna rozliczalność a zwykła rozliczalność prawna

Pojęcie rozliczalności należy odróżnić od klasycznej odpowiedzialności prawnej. Odpowiedzialność prawna aktualizuje się zazwyczaj po naruszeniu normy i prowadzi do zastosowania określonych konsekwencji. Rozliczalność obejmuje etap wcześniejszy: obowiązek zdania sprawy z działania, wyjaśnienia jego podstaw i poddania go ocenie. W tym sensie *accountability* opisuje relację szerszą niż sama sankcja za naruszenie prawa⁵.

Dla dalszego wywodu szczególne znaczenie ma rozróżnienie zaproponowane przez Marka Bovensa między *accountability as virtue* a *accountability as mechanism*. W pierwszym ujęciu akcent pada na cnoty dobrego zarządcy: przejrzystość, odpowiedzialność, rzetelność i gotowość do samokontroli. W drugim chodzi o uchwytyny układ relacyjny, w którym określony aktor jest zobowiązany przed określonym forum do przedstawienia, wyjaśnienia i obrony swego działania, a forum może działanie to ocenić oraz wyciągnąć konsekwencje. Niniejszy artykuł przyjmuje właśnie drugie, mechanizmowe rozumienie rozliczalności, ponieważ tylko ono pozwala przełożyć problem użycia AI przez organ na język obowiązków proceduralnych, kontroli i odpowiedzialności instytucjonalnej⁶.

³ Na temat dokumentacyjnych warunków odtwarzalności użycia AI w administracji por. A. Szot, *Algorithm in the Structure of Administrative Decision-Making: A Model of Explainability and Burden of Proof for the Purposes of an Effective Remedy*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2025, vol. 34, nr 5, s. 257-276.

⁴ Podstawę normatywną analizy tworzą przede wszystkim: Konstytucja RP, k.p.a., ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a.), RODO oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 (AI Act).

⁵ M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „*European Law Journal*” 2007, vol. 13, nr 4, s. 447-468; R. Mulgan, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, Basingstoke 2003, s. 8-14.

⁶ M. Bovens, *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, „*West European Politics*” 2010, vol. 33, nr 5, s. 946-967, zvl. s. 948-951; T. Schillemans, *Moving Beyond the*

Rozliczalność może mieć wymiar prawny, administracyjny, polityczny albo organizacyjny. W niniejszym artykule chodzi jednak o jej odmianę demokratyczną. Nie wyczerpuje się ona w odpowiedzi na pytanie, kto poniesie konsekwencje błędu. Dotyczy również tego, czy można jeszcze ustalić, że to właśnie organ publiczny rzeczywiście wykonywał kompetencję, a nie tylko nadał urzędową formę wynikowi procesu, którego zasadniczy przebieg został ukształtowany przez system obliczeniowy. Demokratyczna rozliczalność wymaga zatem nie tylko późniejszej odpowiedzialności za naruszenie prawa, lecz także wcześniejszej publicznej uchwytności sposobu wykonywania kompetencji.

Tak rozumiana demokratyczna rozliczalność znajduje zakorzenienie w art. 1 i 2 Konstytucji RP. Państwo prawa nie może być wyłącznie skuteczne; musi być także normatywnie uchwytne i podatne na ocenę z perspektywy obywatela. Z kolei art. 4 i 7 Konstytucji RP przypominają, że władza publiczna nie jest anonimowym procesem technicznym, lecz wykonywaniem kompetencji powierzonych organom działającym na podstawie i w granicach prawa⁷.

Demokratyczna rozliczalność obejmuje więc co najmniej cztery elementy: możliwość przypisania działania organowi, uchwytność poznawczą procesu, możliwość wyjaśnienia roli systemu w sprawie oraz kontrolowalność działania przez jednostkę i sąd. Dopiero ta łączna konstrukcja pozwala ocenić, czy użycie AI nie osłabia samego standardu wykonywania władzy publicznej. W dalszych częściach artykułu elementy te zostaną rozwinięte osobno⁸.

2. AI w wykonywaniu władzy publicznej jako problem ustrojowy

Administracja publiczna od dawna korzysta z ekspertyz, modeli statystycznych i systemów informatycznych. Sama obecność narzędzia technicznego nie jest więc niczym nowym. Nowość AI polega na tym, że system może współkształtować tok, treść albo wynik działania organu, a więc wejść w samą strukturę wykonywania kompetencji publicznej⁹.

Z punktu widzenia art. 4 i 7 Konstytucji RP oznacza to powstanie pytania, czy formalny podmiot odpowiedzialności pozostaje zarazem rzeczywistym podmiotem decyzji. Jeżeli wpływ systemu na działanie organu staje się realny, lecz zarazem

Clash of Interests: On Stewardship Theory and the Relationships Between Central Government Departments and Public Agencies, „Public Management Review” 2013, vol. 15, nr 4, s. 541-562.

⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016, komentarz do art. 1 i 2; M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 7.

⁸ A. Szot, *op. cit.*, s. 257-276.

⁹ C. Coglianese, D. Lehr, *op. cit.*, s. 1156-1162.

słabo uchwytne, problem przestaje mieć wyłącznie charakter organizacyjny. Staje się problemem ustrojowym, ponieważ dotyczy związku między demokratyczną legitymacją organu a sposobem wykonywania przezeń kompetencji¹⁰.

Nie chodzi tu wyłącznie o przypadki pełnej automatyzacji. W praktyce znaczenie AI ujawnia się częściej na etapach wcześniejszych: selekcji materiału, klasyfikacji spraw, redakcji projektu rozstrzygnięcia albo komunikatu. To właśnie te mniej widoczne sytuacje szczególnie łatwo wymykają się późniejszej kontroli, choć mogą wywierać istotny wpływ na sytuację jednostki. Stąd potrzeba standardu, który obejmuje nie tylko produkt finalny, ale również drogę dojścia do działania organu¹¹.

3. Nadzór człowieka i problem fasadowości

Jednym z najczęściej powtarzanych argumentów na rzecz dopuszczalności użycia AI w administracji jest twierdzenie, że człowiek pozostaje w procedurze i zachowuje kontrolę nad wynikiem. Argument ten jest trafny tylko wtedy gdy udział człowieka ma charakter rzeczywisty. Sama obecność człowieka w procesie nie przesądza jeszcze o zachowaniu kontroli nad działaniem organu¹².

Trzeba odróżnić obecność formalną, techniczną akceptację oraz rzeczywistą możliwość oceny, zmiany lub odrzucenia wyniku systemu. Jeżeli urzędnik nie zna funkcji systemu, nie rozumie charakteru przedstawionego mu wyniku albo nie ma realnej swobody jego zakwestionowania, jego udział zachowuje zewnętrzną formę odpowiedzialności, ale nie stanowi realnego nadzoru. Taka sytuacja prowadzi do fasadowości nadzoru człowieka i osłabia możliwość przypisania działania organowi¹³.

Na tle zasady legalizmu nie można zaakceptować modelu, w którym organ sprowadza się do roli nośnika podpisu albo pieczęci. Władza publiczna musi pozostać rzeczywistym wykonawcą kompetencji, a nie tylko formalną osłoną dla wyniku obliczeniowego. Dlatego demokratyczna rozliczalność wymaga nie samej obecności człowieka, lecz materialnie uchwytne nadzoru człowieka. W dalszej części artykułu będzie to miało znaczenie dla oceny obowiązków *deployera*, zakresu informacji należnej jednostce i sądowej kontrolowalności działania organu¹⁴.

¹⁰ Art. 4 i 7 Konstytucji RP; por. także *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, komentarz do art. 2 i 7.

¹¹ J. Blicharz, *Inteligentne miasta i sztuczna inteligencja. Wybrane aspekty teoretycznoprawne*, Wrocław 2023, s. 88-97.

¹² G. Sibiga, *Problem fikcji czynnika ludzkiego w rozstrzygnięciach podejmowanych automatycznie na podstawie prawa administracyjnego*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2024, nr 3, s. 111-126.

¹³ *Ibidem*; por. też J. Sawicki, *The Role of Decision-Making Algorithms in Public Administration – Legal and Ethical Challenges*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2025, nr 15, s. 99-111.

¹⁴ Art. 7 Konstytucji RP; por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 7.

4. AI Act i rozkład obowiązków między dostawcą a podmiotem stosującym system

AI Act nie może być czytany wyłącznie jako akt skierowany do projektantów i producentów technologii. Rozporządzenie odróżnia dostawcę (*provider*) od podmiotu stosującego system (*deployer*), a w praktyce administracyjnej to właśnie organ publiczny będzie najczęściej *deployerem*. Oznacza to, że nie może on ograniczyć się do twierdzenia, iż odpowiedzialność za wszystkie ryzyka i obowiązki regulacyjne spoczywa po stronie podmiotu zewnętrznego¹⁵.

Provider odpowiada przede wszystkim za zgodność systemu jako produktu: jego projekt, dokumentację techniczną, ocenę zgodności i instrukcję użycia. *Deployer* odpowiada natomiast za sposób użycia systemu w konkretnym kontekście instytucjonalnym. Z punktu widzenia wykonywania władzy publicznej ma to znaczenie fundamentalne, bo problemem nie jest tylko zgodność systemu jako rozwiązania technicznego, lecz również to, czy organ używa go w sposób zachowujący realny nadzór człowieka i możliwość późniejszej kontroli¹⁶.

Szczególne znaczenie ma art. 26 AI Act, który określa obowiązki *deployerów* systemów wysokiego ryzyka. Obejmują one m.in. stosowanie systemu zgodnie z instrukcją, zapewnienie odpowiednich środków organizacyjnych, wyznaczenie osób sprawujących *human oversight*, monitorowanie działania systemu oraz przechowywanie automatycznie generowanych logów, o ile pozostają one pod kontrolą *deployera*. Przepis ten pokazuje, że prawodawca unijny wiąże rozliczalność nie tylko z fazą projektową, lecz także z fazą użycia systemu przez podmiot publiczny¹⁷.

Nie mniej ważny jest art. 27 AI Act, przewidujący ocenę wpływu na prawa podstawowe (*fundamental rights impact assessment*) dla określonych systemów wysokiego ryzyka, oraz art. 86 AI Act, przyznający osobie dotkniętej decyzją prawo do uzyskania od *deployera* jasnych i znaczących wyjaśnień co do roli systemu w procedurze decyzyjnej. Oba przepisy wzmacniają tezę, że użycie AI przez organ nie może pozostawać poza zakresem obowiązków dokumentacyjnych, organizacyjnych i informacyjnych. AI Act nie tworzy samodzielnie całego standardu demokratycznej rozliczalności, ale wyraźnie go wzmacnia¹⁸.

¹⁵ AI Act, art. 3 pkt 3 i 4.

¹⁶ H. Graux *et al.*, *Interplay between the AI Act and the EU digital legislative framework*, European Parliament, PE 778.575, 2025, s. 21–24.

¹⁷ AI Act, art. 26.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13.06.2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji, art. 27 i 86; motyw 93 i 96 rozporządzenia 2024/1689.

5. Możliwość wyjaśnienia i zakres informacji potrzebnej jednostce

Przejrzystość techniczna nie jest tym samym co możliwość wyjaśnienia znaczenia systemu dla sprawy jednostki. Obywatel nie musi znać pełnej architektury modelu ani kodu źródłowego, lecz może potrzebować informacji o tym, czy AI została użyta, w jakim celu i jaki wpływ wywarła na działanie organu. To właśnie taki poziom informacji ma znaczenie z punktu widzenia ochrony proceduralnej i prawa do sądu¹⁹.

Możliwość wyjaśnienia należy więc rozumieć funkcjonalnie. Chodzi nie o pełen opis technologii, lecz o taki zakres wyjaśnienia, który pozwala jednostce zrozumieć, czy i w jaki sposób wynik systemu wpłynął na jej sprawę. Właśnie dlatego możliwość wyjaśnienia trzeba łączyć z art. 61 Konstytucji RP, art. 9 i 11 k.p.a. oraz odpowiednimi gwarancjami wynikającymi z RODO i AI Act. Nie jest to prawo do poznania całej technologii, ale prawo do informacji użytecznej z punktu widzenia obrony własnej sytuacji prawnej²⁰.

Tak rozumiana możliwość wyjaśnienia znajduje mocne potwierdzenie w orzecznictwie unijnym. W wyroku z 27 lutego 2025 r. w sprawie C-203/22 CK przeciwko Dun & Bradstreet Austria GmbH i Magistrat der Stadt Wien Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że osoba, wobec której zastosowano mechanizm oceny opartej na zautomatyzowanym przetwarzaniu, musi otrzymać informacje pozwalające zrozumieć logikę postępowania i zakwestionować wynik, przy czym tajemnica przedsiębiorstwa nie może prowadzić do wyłączenia istoty tego uprawnienia. Oznacza to, że obowiązek wyjaśnienia nie może zostać zastąpiony ani czysto technicznym opisem systemu, ani lakonicznym zapewnieniem, że użyto narzędzia wspierającego. Informacja musi być na tyle konkretna, by miała znaczenie dla pozycji prawnej jednostki.

W polskim porządku konstytucyjnym podobny kierunek wzmacnia art. 61 Konstytucji RP, odczytywany w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., K 17/05, w którym podkreślono, że ograniczenia prawa do informacji muszą odpowiadać wymogom z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i nie mogą niweczyć samej istoty uprawnienia informacyjnego. W sprawach wspieranych przez AI oznacza

¹⁹ J. Blicharz, *Zautomatyzowane podejmowanie decyzji oparte na technologii algorytmicznej: kilka refleksji na temat prawa do wyjaśnienia w kontekście RODO*, [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2024, s. 123-130; wyrok TS z 27.02.2025 r., C-203/22, CK przeciwko Dun & Bradstreet Austria GmbH i Magistrat der Stadt Wien, ECLI:EU:C:2025:117.

²⁰ Art. 61 Konstytucji RP; art. 9 i 11 k.p.a.; S. Wachter, B. Mittelstadt, L. Floridi, *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation*, „International Data Privacy Law” 2017, vol. 7, nr 2, s. 76-99; wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

to, że organ nie może zasłaniać się technologicznym charakterem narzędzia w celu uniknięcia wyjaśnienia roli systemu w działaniu władzy publicznej. Zakres informacji może podlegać ograniczeniom, lecz samo prawo do informacji o znaczeniu systemu dla sprawy nie może stać się iluzoryczne²¹.

Tak rozumiana możliwość wyjaśnienia pozostaje warunkiem zarówno realnego nadzoru człowieka, jak i późniejszej kontroli sądowej. Jeżeli organ nie potrafi wyjaśnić znaczenia systemu dla swojej sprawy inaczej niż przez ogólne stwierdzenie, że narzędzie wspierało proces, rozliczalność ma charakter wyłącznie formalny. Dlatego możliwość wyjaśnienia jest jednym z kluczowych elementów demokratycznej rozliczalności, ale nie może zostać utożsamiona z pełną przezroczystością technologiczną²².

6. Sądowa kontrolowalność działania organu wspieranego przez AI

Jednym z najważniejszych sprawdzianów demokratycznej rozliczalności jest odpowiedź na pytanie, czy działanie organu wspieranego przez AI pozostaje realnie kontrolowalne przez sąd administracyjny. Sąd nie ma badać technologii jako takiej, lecz legalność działania organu. Musi jednak mieć dostateczny materiał, aby ocenić, czy organ zachował samodzielność działania, dochował obowiązków informacyjnych i oparł się na materiale nadającym się do kontroli *ex post*²³.

Nie oznacza to, że sąd ma każdorazowo rekonstruować całą architekturę modelu albo badać kod źródłowy. Równie błędne byłoby jednak założenie, że sam podpis człowieka pod końcowym aktem eliminuje problem kontroli. Sąd potrzebuje takiego materiału, który pozwala odpowiedzieć, czy AI była jedynie narzędziem pomocniczym, czy też współkształtowała elementy istotne z punktu widzenia legalności rozstrzygnięcia albo sytuacji jednostki.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera art. 133 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd wydaje wyrok na podstawie akt sprawy, oraz art. 145 § 1 p.p.s.a. określający skutki stwierdzonych naruszeń prawa. Jeżeli wpływ AI na tok sprawy nie został w aktach w żaden sposób utrwalony, sąd może zostać postawiony wobec formalnie kompletnego rozstrzygnięcia, którego rzeczywistego zaplecza poznawczego nie sposób ocenić. W takim układzie problem dotyczy już nie samej techniki

²¹ Art. 61 Konstytucji RP; art. 9 i 11 k.p.a.; S. Wachter, B. Mittelstadt, L. Floridi, *op. cit.*; wyrok TK z 20.03.2006 r., *op. cit.*

²² L. Edwards, M. Veale, *Slave to the Algorithm? Why a Right to an Explanation Is Probably Not the Remedy You Are Looking For*, „Duke Law and Technology Review” 2017, vol. 16, s. 18-84.

²³ Konstytucja RP, art. 45, 77, 78 i 184; ponadto art. 1, 133 § 1 i art. 145 § 1 p.p.s.a.

działania organu, lecz granic materiału procesowego, na podstawie którego sąd ma wykonać konstytucyjną funkcję kontroli administracji²⁴.

Brak śladu dokumentującego wpływ AI nie zawsze będzie prowadził do wadliwości aktu, ale nie może być z góry traktowany jako nieistotny. Jeżeli system odegrał rolę czysto techniczną i nie oddziałował na ustalenia faktyczne, kwalifikację prawną ani treść rozstrzygnięcia, brak szczegółowego odtworzenia jego działania może pozostać uchybieniem organizacyjnym. Inaczej należy ocenić sytuację, w której AI wpływała na dobór materiału, klasyfikację zgłoszeń, propozycję uzasadnienia, ocenę ryzyka albo kolejność rozpoznania spraw. Wówczas brak informacji o tym wpływie może oznaczać naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.; w skrajnych sytuacjach może także prowadzić do takiego zubożenia uzasadnienia, że utrudni ocenę legalności aktu na gruncie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w związku z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego dotyczących wyjaśnienia sprawy i uzasadnienia rozstrzygnięcia.

Powyższy wniosek wzmacnia orzecznictwo unijne dotyczące decyzji opartych na zautomatyzowanym przetwarzaniu. W wyroku z 7 grudnia 2023 r. w sprawie C-634/21 OQ przeciwko Land Hessen Trybunał Sprawiedliwości uznał, że zautomatyzowana ocena zdolności kredytowej może stanowić decyzję opartą wyłącznie na automatycznym przetwarzaniu w rozumieniu art. 22 RODO, jeżeli w praktyce determinuje zachowanie podmiotu korzystającego z tej oceny. Chociaż wyrok zapadł na tle sektora prywatnego, jego *ratio* ma znaczenie także dla administracji: jeżeli wynik systemu w praktyce współokreśla rozstrzygnięcie albo istotny element działania organu, nie można sprowadzać go do niewidocznej technicznej okoliczności ubocznej. To właśnie w takich przypadkach brak materiału pozwalającego odtworzyć wpływ systemu osłabia realność sądowej kontroli²⁵.

W praktyce oznacza to, że sądowa kontrolowalność działania organu wspieranego przez AI zależy nie od pełnej technicznej przezroczystości systemu, lecz od istnienia dostatecznego materiału pozwalającego ocenić samodzielność działania organu. Tym samym brak odpowiedniej dokumentacji wpływu AI może mieć doniosłość procesową nie dlatego, że sąd musi badać sam system, ale dlatego, że bez tego materiału nie jest w stanie ocenić legalności działania organu w zwykłym,

²⁴ M. Jaśkowska, A. Kabat, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, komentarz do art. 133 i 145 p.p.s.a.; M. Kupiec, *Uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji w świetle realizacji zasady budowania zaufania do władzy publicznej*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2025, nr 1, s. 137-147; wyrok NSA z 19.04.2021 r., III OSK 836/21, OSP 2022, nr 1, poz. 9.

²⁵ F. Geburczyk, *op. cit.*, s. 26-30; A. Szot, *op. cit.*, s. 269-273; wyrok TS UE z 7.12.2023 r., C-634/21, OQ przeciwko Land Hessen, ECLI:EU:C:2023:957.

klasycznym sensie. Właśnie dlatego sądowa kontrolowalność pozostaje jednym z głównych kryteriów dopuszczalnego polegania na AI przez organ administracji.

7. Ślad decyzyjny jako instrument dokumentacyjny demokratycznej rozliczalności

Demokratyczna rozliczalność wymaga nie tylko norm proceduralnych i obowiązków organizacyjnych, lecz także instrumentów pozwalających odtworzyć rzeczywisty przebieg działania organu. W tym sensie ślad decyzyjny należy traktować jako instrument dokumentacyjny służący realizacji szerszego standardu, a nie jako samodzielną teorię użycia AI przez administrację. Jego rolą jest utrwalenie tego, co w przeciwnym razie mogłoby pozostać wyłącznie wewnętrznym i niewidocznym elementem działania urzędu²⁶.

Ślad decyzyjny można rozumieć jako utrwalony zespół informacji pozwalających ustalić, czy AI została użyta, na jakim etapie, w jakim celu, z jakim wynikiem i jaki był zakres późniejszej weryfikacji człowieka. Nie chodzi tu o pełną dokumentację techniczną ani o pełną jawność systemu, lecz o taki poziom utrwalenia, który pozwala połączyć wymaganie odpowiedzialności organu z wymogiem wyjaśnienia wpływu systemu i późniejszej kontroli. Z tego względu ślad nie wyczerpuje demokratycznej rozliczalności, ale może stanowić jej najważniejsze narzędzie dowodowe i organizacyjne²⁷.

Jego zakres nie musi być identyczny w każdej sprawie. Powinien zależeć od rzeczywistego znaczenia AI dla działania organu i od wagi sprawy dla sytuacji jednostki. To odróżnia ślad decyzyjny od nadmiarowego formalizmu i pozwala zachować go w granicach rozsądnego wymogu dokumentacyjnego. W nowej strukturze artykułu jego wartość polega nie na tym, że zastępuje całą analizę, lecz na tym, że pozwala ją praktycznie urzeczywistnić²⁸.

8. Granice demokratycznej rozliczalności: proporcjonalność, tajemnice chronione, dane i bezpieczeństwo

Demokratyczna rozliczalność nie oznacza pełnej jawności wszystkiego, co wiąże się z użyciem AI przez organ. Zakres wymaganej dokumentacji, jawności i wyjaśnienia musi pozostawać proporcjonalny do znaczenia systemu dla sprawy oraz do ciężaru

²⁶ Por. G. Sibiga, W. Wiewiórowski, *op. cit.*, s. 123-145; A. Szot, *op. cit.*, s. 257-260.

²⁷ Na temat dokumentacyjnych wymogów odtwarzalności użycia systemu por. A. Szot, *op. cit.*, s. 261-266; G. Sibiga, *op. cit.*, s. 118-121.

²⁸ J. Sawicki, *op. cit.*, s. 105-108.

ingerencji w sytuację jednostki. Nie każda sprawa wymaga tego samego poziomu dokumentowania i ujawnienia.

Punktem odniesienia dla tego ważenia jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Skoro każda ingerencja ograniczająca prawa i wolności musi być konieczna w demokratycznym państwie, służyć prawnie legitymowanemu celowi oraz pozostawać proporcjonalna *sensu stricto*, to również zakres dopuszczalnego polegania na AI powinien być oceniany przez pryzmat tych trzech pytań: czy użycie systemu jest przydatne i potrzebne dla realizacji zadania publicznego, czy nie da się osiągnąć celu środkami mniej dotkliwymi dla jednostki, oraz czy korzyści z użycia AI pozostają we właściwej proporcji do ciężaru, jaki rozwiązanie to nakłada na prawa, sytuację procesową lub pozycję informacyjną jednostki²⁹.

Przy ocenie tej proporcjonalności należy brać pod uwagę co najmniej wagę sprawy, stopień wpływu AI na wynik, zakres ingerencji w dane lub prawa jednostki, możliwość korekty przez człowieka oraz dostępność skutecznego środka kontroli. Kryteria te nie tworzą autonomicznego testu oderwanego od Konstytucji, lecz konkretyzują zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP do sytuacji, w których organ posługuje się systemem sztucznej inteligencji. Nie mogą przy tym służyć jako wygodny argument za zatarciem roli systemu tam, gdzie wpływ AI był realny i istotny dla sprawy³⁰.

Istotnym elementem proporcjonalności pozostaje też rozróżnienie między obowiązkiem zachowania informacji a obowiązkiem ich udostępnienia. Organ może być zobowiązany zachować więcej niż ostatecznie ujawnia stronie lub opinii publicznej, ponieważ granice ujawnienia wyznaczają prywatność, dane osobowe, tajemnice ustawowo chronione i bezpieczeństwo systemu. Ograniczenia te nie znoszą jednak samej potrzeby dokumentowania. Przeciwnie, dopiero istnienie materiału pozwala ustalić, co może zostać ujawnione, co wymaga anonimizacji, a co powinno pozostać chronione. Właśnie taki kierunek wynika także z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego prawa do informacji publicznej, które wymaga, by ograniczenia tego prawa pozostawały wyjątkowe i zgodne z konstytucyjnym testem proporcjonalności.

Granic demokratycznej rozliczalności nie wyznacza zatem sama techniczna złożoność AI, lecz relacja między ochroną jednostki, wymaganiami państwa prawa i uzasadnionymi ograniczeniami jawności. Im większy jest wpływ systemu na sytuację prawną jednostki, tym słabsze staje się uzasadnienie dla ograniczania dokumentowania, wyjaśnienia i kontroli. Proporcjonalność nie osłabia więc standardu

²⁹ Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako wzorzec ważenia ograniczeń i wymagań proceduralnych; por. wyrok TK z 20.03.2006 r., *op. cit.*

³⁰ O potrzebie ważenia wpływu systemu na prawa jednostki zob. AI Act, art. 27; por. też H. Graux *et al.*, *op. cit.*, s. 23.

demokratycznej rozliczalności, lecz porządkuje jego zastosowanie w zależności od ciężaru sprawy³¹.

Podsumowanie

Sztuczna inteligencja w wykonywaniu władzy publicznej nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat sprawności i modernizacji urzędu. Wpływa ona na warunki przypisywania działania organowi, realność nadzoru człowieka, zakres informacji należnej jednostce oraz możliwość kontroli instancyjnej i sądowej. Właśnie dlatego użycie AI wymaga szczególnego standardu demokratycznej rozliczalności.

Standard ten jest szerszy niż zwykła odpowiedzialność prawna. Obejmuje możliwość przypisania działania organowi, możliwość wyjaśnienia roli systemu dla sprawy, realność nadzoru człowieka, kontrolowalność sądową oraz odpowiednie instrumenty dokumentacyjne. AI Act wzmacnia tę konstrukcję, ale jej fundament pozostaje zakorzeniony także w Konstytucji RP, KPA i p.p.s.a.

Ślad decyzyjny pozostaje ważnym narzędziem dokumentacyjnym, lecz nie zastępuje całego standardu. Dopuszczalność użycia AI zależy więc nie od samego faktu wykorzystania technologii, lecz od tego, czy nie rozrywa ona związku między kompetencją publiczną, odpowiedzialnym organem i możliwością późniejszej kontroli. Ten związek należy uznać za rdzeń demokratycznej rozliczalności użycia sztucznej inteligencji w wykonywaniu władzy publicznej.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Blicharz J., *Inteligentne miasta i sztuczna inteligencja. Wybrane aspekty teoretycznoprawne*, Wrocław 2023.
- Blicharz J., *Zautomatyzowane podejmowanie decyzji oparte na technologii algorytmicznej: kilka refleksji na temat prawa do wyjaśnienia w kontekście RODO*, [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2024.
- Bovens M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, nr 4.
- Bovens M., *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, „West European Politics” 2010, vol. 33, nr 5.
- Coglianesi C., Lehr D., *Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era*, „Georgetown Law Journal” 2017, vol. 105.
- Edwards L., Veale M., *Slave to the Algorithm? Why a Right to an Explanation Is Probably Not the Remedy You Are Looking For*, „Duke Law and Technology Review” 2017, vol. 16.

³¹ E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 5; M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 5; wyrok TK z 20.03.2006 r., *op. cit.*

- Florczak-Wątor M., [w:] *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Art. 1-86, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Geburczyk F., *Automatyzacja załatwiania spraw w administracji samorządowej a gwarancje procesowe jednostek. Uwagi de lege ferenda w kontekście ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5.
- Graux H. et al., *Interplay between the AI Act and the EU digital legislative framework*, European Parliament, PE 778.575, 2025.
- Gudowska-Natanek E., Kuca G., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Jąskowska M., Kabat A., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2024.
- Kupiec M., *Uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej za pomocą systemu sztucznej inteligencji w świetle realizacji zasady budowania zaufania do władzy publicznej*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2025, nr 1.
- Mulgan R., *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, Basingstoke 2003.
- Sawicki J., *The Role of Decision-Making Algorithms in Public Administration – Legal and Ethical Challenges*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2025, nr 15.
- Schillemans T., *Moving Beyond the Clash of Interests: On Stewardship Theory and the Relationships Between Central Government Departments and Public Agencies*, „Public Management Review” 2013, vol. 15, nr 4.
- Sibiga G., *Problem fikcji czynnika ludzkiego w rozstrzygnięciach podejmowanych automatycznie na podstawie prawa administracyjnego*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2024, nr 3.
- Sibiga G., Wiewiórowski W., *Automatyzacja rozstrzygnięć i innych czynności w sprawach indywidualnych załatwianych przez organ administracji publicznej*, [w:] *Informatyizacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, red. J. Gołaczyński Warszawa 2010.
- Szot A., *Algorithm in the Structure of Administrative Decision-Making: A Model of Explainability and Burden of Proof for the Purposes of an Effective Remedy*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2025, vol. 34, nr 5.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Wachter S., Mittelstadt B., Floridi L., *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation*, „International Data Privacy Law” 2017, vol. 7, nr 2.

Akty normatywne i orzecznictwo

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz.Urz. UE L 119.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13.06.2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji, Dz.Urz. UE L 2024/1689.
- Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691.
- Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.
- Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902.
- Wyrok NSA z 19.04.2021 r., III OSK 836/21, OSP 2022, nr 1, poz. 9.
- Wyrok NSA z 26.05.2022 r., III OSK 1189/21, ONSAiWSA 2022, nr 6, poz. 92.
- Wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.
- Wyrok TS z 7.12.2023 r., C-634/21, OQ przeciwko Land Hessen, ECLI:EU:C:2023:957.
- Wyrok TS z 27.02.2025 r., C-203/22, CK przeciwko Dun & Bradstreet Austria GmbH i Magistrat der Stadt Wien, ECLI:EU:C:2025:117.