

Wiążące opinie indywidualne organu nadzoru AI a system urzędowych interpretacji w prawie gospodarczym. Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia jako technika legislacyjna

Binding Individual Opinions of the AI Supervisory Authority and the System of Official Interpretations in Economic Law. The Fiction of a Positive Decision as a Legislative Technique

Abstract

The article analyses the institution of binding individual opinions which the Polish act on artificial intelligence systems entrusts to the AI Development and Safety Commission (KRiBSI), linking the failure to issue an opinion within the statutory time-limit with a legal fiction of acceptance of the applicant's position. The Authors argue that this construction transposes to the field of new-technology law the model of individual interpretations known from the Tax Code and the Act on Entrepreneurs' Law, doing so, however, under conditions of incomparably higher technical uncertainty, which undermines the protective function of the institution. The main thesis is accompanied by an auxiliary thesis that tacit settlement of a case in a matter as dynamic as artificial intelligence systems constitutes a risky legislative technique. The analysis covers the scope to which the authority is bound by its own opinion, the concurrence of KRiBSI opinions with the determinations of other authorities, and the admissibility of reviewing the positive fiction in extraordinary procedures. The article closes with a set of *de lege ferenda* proposals intended to adapt the institution to the specificity of artificial intelligence systems.

SŁOWA KLUCZOWE: sztuczna inteligencja, interpretacja indywidualna, milczące załatwienie sprawy, fikcja prawna, KRiBSI, AI Act, ochrona zaufania, prawo gospodarcze

KEYWORDS: artificial intelligence, individual interpretation, tacit settlement of a case, legal fiction, KRiBSI, AI Act, legitimate expectations, economic law

BOGDAN FISCHER – dr hab., prof. UKEN, Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, e-mail: bogdan.fischer@uken.krakow.pl, ORCID – 0000-0002-1893-5870.

PIOTR PIETRASZ – dr hab., prof. UwB, Uniwersytet w Białymstoku, e-mail: ppietrasz@op.pl, ORCID – 0000-0003-0471-5110.

I | Uwagi wprowadzające

Uchwalona przez Sejm ustawa o systemach sztucznej inteligencji przewiduje wśród kompetencji Komisji Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji (dalej „KRiBSI”) wydawanie, na wniosek zainteresowanych podmiotów, opinii indywidualnych dotyczących stosowania przepisów o sztucznej inteligencji, przy czym brak wydania opinii w terminie wywołuje skutek równoznaczny z akceptacją stanowiska przedstawionego we wniosku.[1] W materiałach towarzyszących pracom legislacyjnym opinie te przedstawiano jako wiążące stanowisko Komisji w konkretnej sprawie, mające zapewnić przedsiębiorcom pewność co do legalności planowanych lub realizowanych działań.[2] Tezą niniejszego artykułu jest, że konstrukcja ta przenosi na grunt prawa nowych technologii model interpretacji indywidualnych znany z Ordynacji podatkowej[3] oraz z art. 34 i n. ustawy – Prawo przedsiębiorców[4], czyni to jednak w warunkach nieporównywalnie wyższej niepewności technicznej, co – zdaniem Autorów – podważa ochronną funkcję tej instytucji. Tezie głównej towarzyszy teza pomocnicza: milczące załatwienie sprawy w materii tak dynamicznej jak systemy sztucznej inteligencji stanowi ryzykowną technikę legislacyjną, przenoszącą skutki niewydolności organizacyjnej organu na bezpieczeństwo obrotu.

Z tez tych wynikają trzy pytania badawcze. Po pierwsze, jaki jest zakres związania organu własną opinią i jakie są granice ochrony przedsiębiorcy działającego w zaufaniu do niej. Po drugie, jak kwalifikować zbieg opinii KRiBSI z rozstrzygnięciami interpretacyjnymi i stanowiskami innych organów, w szczególności Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Komisji Nadzoru Finansowego, dotyczącymi tego samego systemu sztucznej inteligencji. Po trzecie, czy fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia podlega weryfikacji w trybach nadzwyczajnych i z jakim skutkiem dla praw nabytych. Nową instytucję

1 Ustawa z dnia 3 lipca 2026 r. o systemach sztucznej inteligencji (Dz.U. poz. 1003)

2 Tak w materiałach Ministerstwa Cyfryzacji towarzyszących przyjęciu projektu ustawy przez Radę Ministrów i pracom sejmowym (komunikaty z procesu legislacyjnego, 2026 r.).

3 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.), dalej: O.p.

4 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2025 r. poz. 1480), dalej: P.p.

Autorzy zestawiają z jej wcześniejszymi pierwowzorami w prawie podatkowym i gospodarczym oraz z ich oceną w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego.

2 | Model referencyjny: urzędowe interpretacje indywidualne w prawie podatkowym i gospodarczym

Instytucja urzędowej interpretacji indywidualnej ma w polskim prawie publicznym dwa zasadnicze oparcia normatywne. Pierwszym jest Ordynacja podatkowa: zainteresowany może złożyć wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej, będąc obowiązany do wyczerpującego przedstawienia zaistniałego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego oraz własnego stanowiska w sprawie;^[5] interpretację wydaje się bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wniosku,^[6] a zastosowanie się do niej nie może szkodzić wnioskodawcy, co stanowi rdzeń ochronnej funkcji instytucji.^[7] Interpretacja może być z urzędu zmieniona przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w razie stwierdzenia jej nieprawidłowości, w szczególności z uwzględnieniem orzecznictwa sądów i trybunałów.^[8] Drugim punktem odniesienia jest ustawa – Prawo przedsiębiorców: przedsiębiorca może wystąpić o interpretację co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia daniny publicznej lub składek, przedstawiając zaistniały stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko, a udzielenie interpretacji następuje w drodze decyzji, od której służy odwołanie.^[9] Interpretacja nie jest wiążąca dla przedsiębiorcy, jest natomiast wiążąca dla organów i państwowych jednostek organizacyjnych, a przedsiębiorca nie może być obciążony sankcjami ani daninami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji.^[10] Indywidualna interpretacja jest niewiążącym dla adresata i organów podatkowych wzorcem wykładni prawa, wydawanym

5 Art. 14b § 1 i 3 O.p.

6 Art. 14d § 1 O.p.; do terminu nie wlicza się terminów i okresów, o których mowa w art. 139 § 4 O.p.

7 Art. 14k–14m O.p.

8 Art. 14e § 1 pkt 1 O.p.

9 Art. 34 ust. 1–3 i 5 P.p.

10 Art. 35 ust. 1 i 2 P.p.

na indywidualny wniosek zainteresowanego, zawierającym reguły wykładni i rozumienia pojęć i zwrotów obowiązującego prawa w sytuacji faktycznej istniejącej lub mogącej zaistnieć w przyszłości[11]. Wzorzec ten wydawany jest przez organy podatkowe w celu wsparcia podatników i organów podatkowych w stosowaniu prawa oraz ochrony przed skutkami zastosowania się do tego wzorca w sytuacji, gdyby został on zmieniony albo nie został uznany przez organy podatkowe. Wzorzec ten zatem wyznacza zakres bezpieczeństwa prawnego w zakresie prawa podatkowego i karnego skarbowego dla podmiotu, który uzyskał interpretację, oraz podmiotu, który się na nią powołuje[12]. Interpretacje indywidualne pełnią funkcję gwarancyjną, realizującą się przez ochronę zaufania jednostki do organów państwa oraz wartości bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa.[13]

3 | Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w modelu referencyjnym i jej dotychczasowa ocena

Oba unormowania wiążą termin wydania interpretacji z fikcją prawną. W prawie podatkowym stanowi ją art. 140 § 1 O.p.: w razie niewydania interpretacji indywidualnej w terminie określonym w art. 14d uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość

11 Henryk Dzwonkowski, „Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych – wybrane zagadnienia,” w *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. Wiesława Miemiec (Wrocław: Oficyna Wydawnicza Unimex, 2009), 143; na temat charakteru prawnego indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego zob. szerzej: Paweł Kornacki, „Postępowanie w sprawie interpretacji podatkowych,” w *System prawa administracyjnego procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowanie niejurysdykcyjne*, red. Grzegorz Łaszczyca i Andrzej Matan (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 1112 i n.; Piotr Pietrasz, „Interpretacje indywidualne, opinie zabezpieczające, opinie, o których mowa w art. 119zzl § O.p.,” w *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. II, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądowniowoadministracyjnego*, red. Grzegorz Łaszczyca i Wojciech Piątek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 284 i n. oraz powołana tam literatura.

12 Zob. Dzwonkowski, „Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych,” 143–144, za: wyrok TK z dnia 25 września 2014 r., K 49/12 (OTK-A 2014, nr 8, poz. 94).

13 Szerzej zob. wyrok TK z dnia 25 września 2014 r., K 49/12 (OTK-A 2014, nr 8, poz. 94).

stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie.^[14] W prawie gospodarczym odpowiada mu art. 34 ust. 12 P.p., przewidujący termin trzydziestodniowy oraz analogiczną fikcję interpretacji stwierdzającej prawidłowość stanowiska przedsiębiorcy, z wyraźnym nakazem stosowania przepisów działu II rozdziału 8a Kodeksu postępowania administracyjnego^[15] o milczącym załatwieniu sprawy.^[16] Konstrukcje wykorzystują instytucję milczącego załatwienia sprawy, wprowadzoną również do Kodeksu postępowania administracyjnego nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r.,^[17] której istotą jest przypisanie upływowi terminu skutku tożsamego z pozytywnym rozstrzygnięciem żądania strony.

Dotychczasowa ocena wykorzystania tego mechanizmu ujawniła jego wewnętrzne antynomie, zanim rozważano jego przeniesienie na grunt prawa nowych technologii. Spór ogniskował się wokół pojęcia niewydania interpretacji. W uchwale pełnego składu Izby Finansowej NSA z dnia 14 grudnia 2009 r., II FPS 7/09 (CBOSA) podkreślono, że wydanie interpretacji oznacza jej sporządzenie i podpisanie, nie zaś doręczenie wnioskodawcy, co Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 września 2014 r., K 49/12 (OTK-A 2014, nr 8, poz. 94), uznał za wykładnię utrwaloną i zgodną z zasadą zaufania do państwa i stanowionej przez nie prawa.

Dla niniejszych rozważań istotniejsze od samego rozstrzygnięcia są dwa elementy jego motywacji. Po pierwsze, argumentacja wnioskodawcy, Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazywał, że konstrukcja pozbawia zainteresowanego pewności co do momentu, w którym jego własne stanowisko przekształca się z mocy prawa w interpretację, a w konsekwencji co do tego, czy i od kiedy przysługuje mu ochrona;^[18] zarzut ten odnosi się do samej istoty fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia jako instrumentu ochronnego, którego ziszczenie się pozostaje dla beneficjenta niedostrzegalne. Po drugie, sygnalizacja Trybunału, który, dostrzegłszy ten deficyt, wskazał ustawodawcy potrzebę wprowadzenia urzędowej formy komunikowania

¹⁴ Art. 140 § 1 O.p.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), dalej: k.p.a.

¹⁶ Art. 34 ust. 12 P.p.; dział II rozdział 8a k.p.a. obejmuje art. 122a–122h k.p.a.

¹⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

¹⁸ Argumentacja Rzecznika Praw Obywatelskich zrelacjonowana w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 25 września 2014 r., K 49/12.

wnioskodawcy, że interpretacja została wydana przed upływem terminu.^[19] Zostało to uwzględnione w Prawie przedsiębiorców obowiązkiem przekazania przedsiębiorcy, na jego wniosek, informacji o dacie wydania interpretacji i zawartej w niej ocenie.^[20] W świetle powyższego należy stwierdzić, że fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia była akceptowalna konstytucyjnie dlatego, że działa w materii o względnie stabilnym stanie faktycznym i przy jednoznacznie zdefiniowanym dobru chronionym. Pomimo tego jednak wymagała korekt zwiększających pewność beneficjenta. Powyższe rozważania obligują do weryfikacji postawionego w artykule pytania, czy konstrukcja aprobowana w pierwotnych realiach zachowuje swoją aktualność i dogmatyczną spójność w skrajnie odmiennych okolicznościach faktycznych.

4 | Opinie indywidualne KRiBSI na tle modelu referencyjnego

Zestawienie nowej instytucji z modelem referencyjnym ujawnia daleko idące podobieństwo konstrukcyjne obejmujące: wniosek zainteresowanego, przedstawienie stanu faktycznego i własnego stanowiska, urzędową odpowiedź o funkcji ochronnej oraz fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia sprzężoną z terminem. Różnice są jednak głębsze niż podobieństwa i to one wyznaczają problem badawczy. Różnica pierwsza dotyczy przedmiotu: interpretacja podatkowa i interpretacja z Prawa przedsiębiorców dotyczą wykładni przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia daniny lub składek, a więc materii czysto normatywnej, regulującej stosunki prawne o charakterze tetycznym, w której stan faktyczny jest jedynie podstawą subsumpcji. Z kolei opinia KRiBSI dotyczyć będzie stosowania przepisów o sztucznej inteligencji do konkretnego systemu, a więc materii, w której istotę rozstrzygnięcia stanowi techniczno-prawna kwalifikacja przedmiotu, w szczególności kwalifikacja systemu jako systemu wysokiego ryzyka na podstawie kryteriów rozporządzenia unijnego.^[21] Różnica druga dotyczy deklarowanej mocy wiążącej. W modelu referencyjnym interpretacja wiąże

¹⁹ Postanowienie sygnalizacyjne zapowiedziane w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 25 września 2014 r., K 49/12, dotyczące potrzeby wprowadzenia urzędowej formy komunikowania wnioskodawcy o wydaniu interpretacji przed upływem terminu.

²⁰ Art. 34 ust. 14 P.p.

²¹ Art. 6 oraz załącznik III Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych

organy, natomiast nie wiąże wnioskodawcy,[22] podczas gdy opinie KRiBSI stanowiąc mają wiążące stanowisko Komisji, co wymaga doprecyzowania, ale sugeruje zamiar nadania instytucji mocy co najmniej równej pierwowzorom. Różnica trzecia dotyczy organu: interpretacje podatkowe wydaje wyspecjalizowany aparat monokratyczny o wieloletniej praktyce i tysiącach rozstrzygnięć rocznie, natomiast KRiBSI jest organem kolegialnym, nowo tworzonym, o składzie obejmującym przedstawicieli kilku instytucji,[23] co w zestawieniu z krótkim terminem załatwienia i przewidywalną kumulacją wniosków zwłaszcza w pierwszym okresie stosowania ustawy powoduje, że przekraczanie terminów będzie miało charakter systemowy, a nie sporadyczny. Różnica czwarta wreszcie dotyczy otoczenia normatywnego: materia opinii jest zharmonizowana rozporządzeniem unijnym stosowanym bezpośrednio, co, jak wskażemy w cz. 6, prowadzi do sprzeczności fikcji pozytywnej z założeniami modelu referencyjnego.

5 | Niepewność techniczna a funkcja ochronna instytucji

Teza główna wymaga wykazania, że wyższa niepewność techniczna podważa funkcję ochronną przeniesionej instytucji. Punktem wyjścia jest spostrzeżenie, że cała konstrukcja interpretacji indywidualnej opiera się na jednym założeniu, tj. na możliwości wyczerpującego przedstawienia stanu faktycznego we wniosku. Ochrona działa w granicach przygotowanego przez wnioskodawcę opisu. Dostrzeżona rozbieżność między stanem opisanym a rzeczywistym powoduje ustanie mocy ochronnej aktu ex lege, co czyni zbędnym podejmowanie jakichkolwiek następnych czynności o charakterze konstytutywnym przez organ władzy publicznej. Na gruncie prawa podatkowego zasada ta odzwierciedla prymat obiektywnej prawdy materialnej, według której prawnopodatkowa kwalifikacja struktur

przepisów dotyczących sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz.Urz. UE L 2024/1689), dalej: AI Act.

22 Art. 35 ust. 1 i 2 P.p.; analogicznie na gruncie Ordynacji podatkowej, ochrona dotyczy zastosowania się do interpretacji, nie zaś obowiązku jej przestrzegania.

23 Zgodnie z tekstem ustalonym w toku prac legislacyjnych w skład KRiBSI, obok przewodniczącego powoływanego przez Sejm za zgodą Senatu na pięcioletnią kadencję i jego zastępców, wchodzić mają przedstawiciele organów ochrony konkurencji i konsumentów, komunikacji elektronicznej, nadzoru finansowego oraz radiofonii i telewizji.

gospodarczych musi opierać się na ich rzeczywistym, dającym się zrekonstruować przebiegu i ciągłości czasowej.[24] W odniesieniu do konstrukcji opartych na sztucznej inteligencji, paradygmat ten doznaje jednak istotnej dezaktualizacji z trzech zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, systemy uczące się cechuje nieprzejrzystość poznawcza opisana w literaturze jako niedostępność samego modelu dla kategorii pojęciowych człowieka,[25] co sprawia, że wyczerpujący opis działania systemu w rozumieniu, jakim posługuje się prawo interpretacyjne, okazuje się obiektywnie niewykonalny, niezależnie od zachowania przez wnioskodawcę należytej staranności oraz działania w dobrej wierze. Po drugie, system ten charakteryzuje się brakiem stabilności przedmiotowej w czasie. Procesy aktualizacyjne, permanentna reasymilacja wiedzy (dotrenowywanie) oraz zjawisko ewolucji dystrybucji danych wejściowych (dryf danych)[26] sprawiają, że podmiot poddany ocenie w reżimie interpretacyjnym i podmiot weryfikowany w toku późniejszego sporu zachowują jedynie tożsamość formalną. Granica między zaistniałym stanem faktycznym a zdarzeniem przyszłym, na której zbudowano model referencyjny, staje się płynna, a wraz z nią płynny staje się zakres ochrony. Po trzecie, samo otoczenie normatywne jest w fazie kształtowania, gdyż kryteria kwalifikacyjne rozporządzenia doprecyzowują wytyczne Komisji Europejskiej, praktyka organów oraz normy techniczne wydawane na podstawie art. 40 AI Act przez europejskie organizacje normalizacyjne,[27] a piśmiennictwo

24 Tylko indywidualna interpretacja podatkowa, która jest jednoznaczna, precyzyjna i bezwarunkowa wypełnia funkcję informacyjną i gwarancyjną nadaną instytucji interpretacji indywidualnej przez ustawodawcę (zob. np. wyrok NSA z dnia 6 września 2013 r. sygn. akt II FSK 2616/11).

25 Jenna Burrell, „How the Machine 'Thinks': Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms,” *Big Data & Society* 3, nr 1 (2016), <https://doi.org/10.1177/2053951715622512>; zob. też Frank Pasquale, *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015).

26 Dryf danych (ang. *data drift*) to zjawisko utraty aktualności i adekwatności danych, na których przeszkolono (trenowano) algorytm, w stosunku do zmieniającej się rzeczywistości.

27 Art. 40 rozporządzenia AI Act w związku z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej; normy zharmonizowane opracowywane przez CEN, CENELEC i ETSI stanowią podstawę domniemania zgodności systemu z wymogami rozporządzenia. Zob. Bogdan Fischer, *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 230 i n.

zgodnie odnotowuje wysoką niepewność interpretacyjną pierwszych lat stosowania nowego prawa.^[28]

Z tych trzech powodów wynika wniosek o charakterze strukturalnym. W modelu referencyjnym asymetria informacyjna działa na korzyść instytucji. Organ interpretacyjny dysponuje pełną zdolnością w zakresie egzekucji norm prawnych, natomiast podstawę faktyczną rekonstruuje wyłącznie na podstawie przedłożonej deskrypcji, której materialna spójność i zgodność z rzeczywistością procesową obwarowana jest rygorem odpowiedzialności i ryzykiem prawnym wnioskodawcy. W materii systemów sztucznej inteligencji asymetria ulega odwróceniu, gdyż to wnioskodawca, dostawca lub podmiot stosujący, dysponuje pełnią wiedzy o systemie, organ zaś ocenia system wyłącznie na podstawie opisu sporządzonego przez podmiot zainteresowany wynikiem tej oceny. Instytucja interpretacyjna w takim układzie nie tyle chroni zaufanie słabszego do państwa, ile premiuje zdolność podmiotu o silniejszej pozycji rynkowej (większym potencjale ekonomicznym) do strategicznego kształtowania deskrypcji własnego produktu. Ochrona pozostaje realna dla wnioskodawców działających w dobrej wierze i o prostych systemach, natomiast dla systemów złożonych staje się w najlepszym razie warunkowa, a w najgorszym iluzoryczna, ponieważ każda istotna zmiana systemu po dacie wniosku niweczy relację relewancji wydanej opinii względem ewoluującego przedmiotu oceny, o czym beneficjent może nie wiedzieć, działając w mylnym przeświadczeniu o trwałości ochrony. Funkcja ochronna, która w prawie podatkowym polega na stabilizacji położenia prawnego, w materii algorytmicznej grozi przekształceniem się w funkcję pozornie stabilizującą, a więc w źródło ryzyka wtórnego, tym poważniejszego, że przybierającego postać dokumentu urzędowego.

²⁸ Zob. wskazane w art. 96 AI Act wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące praktycznego wdrażania rozporządzenia; z piśmiennictwa polskiego zob. np. *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, red. Bogdan Fischer, Adam Pązik i Marek Świerczyński, t. 1–3 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021–2024); *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, red. Bogdan Fischer, Adam Pązik i Dominik Bierecki, t. 4 (Sopot: Spółdzielczy Instytut Naukowy, 2024); Dominik Lubasz, *RODO dla AI. Zgodność z zasadami godnej zaufania sztucznej inteligencji w modelu data protection by design* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025).

6 | Zakres związania organu i granice ochrony przedsiębiorcy

Pierwsze pytanie badawcze dotyczyło zakresu związania. Jak było to już sygnalizowane wcześniej, opinia wiąże organ, który ją wydał, w tym znaczeniu, że organ nie może wobec adresata wyciągać negatywnych konsekwencji z zachowania zgodnego z opinią w stanie faktycznym tożsamym z opisanym. Nie wiąże natomiast wnioskodawcy, który może na własne ryzyko odstąpić od stanowiska wyrażonego w opinii.^[29] Granice ochrony wyznaczają cztery ograniczenia. Pierwsze ma charakter przedmiotowy: ochrona sięga tak daleko, jak tożsamość stanu rzeczywistego z opisanym, co w przypadku systemów zmiennych oznacza konieczność odczytywania opinii łącznie z dorozumianym zastrzeżeniem, że istotne cechy tego systemu nie ulegną zmianie. Należy postulować, aby prawodawca lub sama Komisja w treści opinii tę klauzulę wyraźnie formułowali i objaśniali, wskazując parametry, których zmiana powoduje wygaśnięcie ochrony. Ograniczenie drugie ma charakter temporalny. Zmiana lub uchylenie opinii działa na przyszłość, a zachowania z okresu zaufania pozostają chronione, co odpowiada zasadzie nieszkodzenia z modelu referencyjnego i ogólnej zasadzie pogłębiania zaufania z art. 8 § 1 k.p.a. Ograniczenie trzecie ma charakter celowościowy. Opinia chroni przed sankcją, nie wyłącza jednak bezprawności działania, jeżeli system – niezależnie od formalnej zgodności z wydaną opinią – generuje realne ryzyko naruszenia zdrowia, bezpieczeństwa lub praw podstawowych. Środki nadzoru rynku nakierowane na usunięcie zagrożenia pozostają dopuszczalne, a ochrona zaufania realizuje się wówczas w płaszczyźnie sankcyjnej i odszkodowawczej, nie zaś przez uznanie oceny ryzyka za niezmienną i ostateczną (petryfikację ryzyka).

Ograniczenie czwarte ma charakter unijny i jest w omawianej materii najdonioślejsze. Przedmiotem opinii jest stosowanie rozporządzenia, a więc aktu stosowanego bezpośrednio i jednolicie w całej Unii. Krajowy organ nie może aktem indywidualnym, zwolnić adresata z obowiązków wynikających z rozporządzenia ani nadać mu kwalifikacji sprzecznej z jego przepisami. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań nie można powoływać się przeciwko jednoznacznemu przepisowi prawa Unii, a praktyka organu krajowego

²⁹ Analogia z art. 35 ust. 1 i 2 P.p. Tak też w prawie podatkowym.

niezgodna z tym prawem nie może rodzić po stronie podmiotu oczekiwań chronionych prawem unijnym.^[30] W tym kontekście pojawia się istotna konsekwencja dla omawianej instytucji. Opinia indywidualna, w tym opinia oparta na konstrukcji fikcji prawnej, chroni skutecznie jedynie w przestrzeni luzów interpretacyjnych, których rozporządzenie rzeczywiście dostarcza. Natomiast tam, gdzie kwalifikacja unijna jest jednoznaczna, krajowa fikcja pozytywna nie zwolni przedsiębiorcy z obowiązków, a jej wartość ochronna ograniczy się do płaszczyzny krajowych sankcji i to z zastrzeżeniem obowiązku prounijnej wykładni. Z powyższego wynika konieczność pouczenia wnioskodawcy o tej granicy ochrony w treści opinii. W przeciwnej sytuacji instytucja ta, mająca być gwarancją pewności, będzie generowała jedynie pozory pewności prawnej, której w rzeczywistości nie jest w stanie zagwarantować.

7 | Zbieg opinii KRiBSI z rozstrzygnięciami interpretacyjnymi innych organów

Drugie pytanie badawcze dotyczy zbiegu kilku reżimów. Ten sam system sztucznej inteligencji podlega równolegle kilku reżimom. Jako operacja przetwarzania danych osobowych podlega ogólnemu rozporządzeniu o ochronie danych (RODO) i właściwości Prezesa UODO. Jako praktyka rynkowa może podlegać ocenie Prezesa UOKiK, a jako element działalności podmiotu nadzorowanego ocenie Komisji Nadzoru Finansowego. Zbieg z opinią KRiBSI nie jest jednak zbiegiem aktów jednorodnych, ponieważ żaden z wymienionych reżimów nie zna instytucji analogicznej. Choć w przepisach o ochronie danych osobowych brakuje instytucji interpretacji indywidualnej, to zbliżoną funkcję pełnią uprzednie konsultacje z organem nadzorczym, obligatoryjne przy wysokim ryzyku rezydualnym (ryzyku, którego administrator nie jest w stanie zminimalizować za pomocą dostępnych

³⁰ Wyrok TSUE w sprawie 316/86 Hauptzollamt Hamburg-Jonas przeciwko Krücken, ECLI:EU:C:1988:201, pkt 23 i 24 (praktyka państwa członkowskiego niezgodna z prawem wspólnotowym nie może rodzić uzasadnionych oczekiwań, a na zasadę ich ochrony nie można powoływać się przeciwko jednoznacznemu przepisowi prawa Unii); wyrok TSUE z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-24/95 Land Rheinland-Pfalz przeciwko Alcan Deutschland, ECLI:EU:C:1997:163, pkt 25.

środków)[31]. W przeciwieństwie do interpretacji, konsultacje te nie kończą się jednak wydaniem aktu gwarantującego ochronę prawną, a wyrażone przez organ stanowisko ma charakter wyłącznie rekomendacyjny.[32] Instytucja interpretacji indywidualnej z Prawa przedsiębiorców charakteryzuje się wąskim, enumeratywnie wyliczonym zakresem przedmiotowym, który obejmuje wyłącznie obowiązki w sferze danin publicznych i składek. Z kolei ani Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ani Komisja Nadzoru Finansowego nie posiadają w analizowanym obszarze kompetencji do wydawania wiążących aktów o charakterze interpretacyjnym. Instrumentarium tych organów ogranicza się do stanowisk i wyjaśnień o charakterze generalnym, które ze swojej istoty pozbawione są indywidualnego waloru ochronnego. Opinia KRIBSI będzie zatem jedynym wiążącym instrumentem interpretacyjnym zindywidualizowanym w otoczeniu instrumentów miękkich, co rodzi dwa następstwa. Jest prawdopodobne, że dojdzie do przenoszenia wątpliwości interpretacyjnych z zakresu kolizji norm do KRIBSI, w tym również spraw, których element dominujący dotyczy ochrony danych osobowych lub prawa konkurencji. Wynika to z faktu, że wnioskodawca w sposób racjonalny dokona wyboru forum oferującego najsilniejszy walor ochronny, przez co KRIBSI może faktycznie uzyskać pozycję podstawowego organu interpretacyjnego dla całego prawa gospodarki cyfrowej.

Drugą konsekwencją omawianego stanu rzeczy będzie wybiórczy oraz fragmentaryczny charakter uzyskanej ochrony prawnej. Opinia KRIBSI, aczkolwiek wiążąca dla Komisji, co do zasady nie wywołuje bowiem skutków prawnych wobec Prezesa UODO, Prezesa UOKiK ani KNF w sferze ich wyłącznej właściwości rzeczowej. W konsekwencji przedsiębiorca legitymujący się opinią w przedmiocie kwalifikacji systemu pozostaje narażony na ryzyko rozbieżności rozstrzygnięć organów administracji, przejawiające się wydaniem przez inny organ rozstrzygnięcia opartego na odmiennej ocenie tego samego mechanizmu. Systemowe rozwiązanie zarysowanego problemu

31 Zob. motyw 84 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1), dalej: RODO.

32 Art. 36 ust. 1 i 2 RODO; zob. Paweł Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 3 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), komentarz do art. 36.

wymaga podjęcia działań na dwóch płaszczyznach. W sferze procedury wnioskowej niezbędne jest jednoznaczne ograniczenie przedmiotu opinii do wykładni przepisów o sztucznej inteligencji, z jednoczesnym obowiązkiem pouczenia wnioskodawcy o braku skutku ochronnego w obszarach komplementarnych. Z kolei w sferze kompetencyjnej organów należy wprowadzić obligatoryjny wymóg zasięgnięcia stanowiska właściwego organu wyspecjalizowanego, jeżeli zakres wniosku wkracza w jego kompetencje rzeczowe, połączony z regułą wyłączającą w takim przypadku instytucję milczącego załatwienia sprawy (tzw. fikcji pozytywnej).

8 | Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia a tryby nadzwyczajne i ochrona praw nabytych

Trzecie pytanie badawcze koncentruje się na zagadnieniu weryfikowalności instytucji milczącego załatwienia sprawy (tzw. opinii milczącej). Model referencyjny pozwala na udzielenie w tym zakresie odpowiedzi co do zasady twierdzącej. W reżimie Prawa przedsiębiorców konstrukcja fikcji interpretacyjnej podlega, na zasadzie wyraźnego odesłania ustawowego, przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego regulującym milczące załatwienie sprawy. Regulacje te przewidują odpowiednie stosowanie do spraw załatwionych milcząco nadzwyczajnych trybów postępowania, w tym wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności. Konstrukcja ta opiera się na fikcji prawnej, wedle której skutek wydania decyzji ostatecznej następuje z upływem czternastu dni od dnia, w którym upłynął termin na załatwienie sprawy.^[33] W sposób spójny z tym założeniem, ustawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego statuuje okoliczność uprzedniego milczącego załatwienia sprawy jako samodzielną przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji rozstrzygającej sprawę już wcześniej rozstrzygniętą.^[34] Normatywnym potwierdzeniem wzruszalności aktu interpretacyjnego jest nałożony na organ obowiązek ujawniania we właściwym rejestrze informacji o jego uchyleniu, zmianie

³³ Art. 122g k.p.a. (zdanie pierwsze: odpowiednie stosowanie przepisów rozdziałów 12 i 13 w dziale II; zdanie drugie: fikcja powstania skutku wydania decyzji ostatecznej w terminie czternastu dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w art. 122c § 1 k.p.a.).

³⁴ Art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., obejmujący decyzję dotyczącą sprawy, którą załatwiono milcząco.

bądź stwierdzeniu nieważności. Konstrukcja ta jednoznacznie dowodzi, iż prawodawca *ex ante* zakłada dopuszczalność stosowania nadzwyczajnych trybów weryfikacji wobec wydanych wyjaśnień.^[35] W obszarze prawa daninowego analogiczny instrument stanowi instytucja zmiany interpretacji indywidualnej z urzędu, inicjowana w przypadku zidentyfikowania jej merytorycznej wadliwości obejmująca także interpretacje milczące^[36].

Przeniesienie omawianych konstrukcji na płaszczyznę opinii KRiBSI prowadzi do wniosku, iż milczące załatwienie sprawy nie może kreować stabilniejszego stosunku prawnego niż wydanie opinii rzeczywistej. Akt ten powinien zatem podlegać zmianie na przyszłość w razie zidentyfikowania jego wadliwości, jak również unieważnieniu na podstawie przepisów o nadzwyczajnych trybach postępowania. Szczególną postacią wady kwalifikowanej, determinującą konieczność eliminacji takiego aktu, będzie w tym kontekście sprzeczność fikcji interpretacyjnej z bezwzględnie wiążącymi i bezpośrednio stosowanymi normami unijnego prawa rozporządzeniowego. Wady tej kategorii odpowiadają rażącemu naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Warunkiem jest jednak, aby ustawa o systemach sztucznej inteligencji zawierała odesłanie analogiczne do art. 34 ust. 12 zdanie trzecie P.p. albo autonomiczną regulację wzruszalności opinii milczących. Brak takiego odesłania prowadzi do powstania konstrukcji bezprecedensowej – aktu ochronnego opartego na fikcji prawnej, pozbawionego trybu weryfikacji, co przy zastosowaniu prawidłowych dyrektyw interpretacyjnych jest trudne do utrzymania. Taka konstrukcja może wywołać zbędne konflikty jurydyczne, sprzeczne z zasadą pewności prawa. Uzupełnieniem powyższego założenia staje się konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych. W konsekwencji modyfikacja bądź eliminacja z obrotu prawnego wspomnianej opinii nie może wywierać skutków *ex tunc* w stopniu, który niweczyłby ochronę uzasadnionych oczekiwań lub działań podjętych w zaufaniu do tego aktu w okresie jego związania. Standard ten konstruowany jest w oparciu o zasadę nieszkodzenia modelu referencyjnego oraz wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, którą Trybunał Konstytucyjny

³⁵ Art. 34 ust. 15 zdanie drugie i trzecie P.p.

³⁶ Zgodnie z art. 140 § 2 O.p. przepis art. 14e o.p., regulujący zmianę, uchylenie oraz stwierdzenie wygaśnięcia indywidualnej interpretacji podatkowej, stosuje się odpowiednio.

uczynił podstawowym kryterium oceny konstytucyjności rzeczzonej instytucji. [37] Zarazem jednak poziom ochrony zaufania do aktu opartego na konstrukcji fikcji prawnej (milczącego załatwienia sprawy) wykazuje istotną asymetrię względem ochrony przyznawanej aktom o charakterze kategoriowym (rzeczywistym). Dystynkcja ta ujawnia się w aspekcie świadomości beneficjenta, który ma wiedzę o braku merytorycznej weryfikacji jego stanowiska przez organ, a na gruncie prawa unijnego – o niedopuszczalności derogowania obowiązków wynikających z rozporządzenia unijnego za pomocą krajowej instytucji fikcji prawnej aktu aprobującego (fikcji pozytywnej).

W konsekwencji zakres usprawiedliwionego zaufania do tak ukształtowanej opinii winien być relatywizowany z uwzględnieniem profesjonalnego statusu wnioskodawcy oraz stopnia oczywistej sprzeczności jego żądania z prawem unijnym. Działania nakierowane na instrumentalne testowanie granic prawa (tzw. *strategic compliance*) [38] osłabiają legitymację do poszukiwania ochrony prawnej.

Konkludując wywód w przedmiocie pytania trzeciego, należy wskazać, iż akt oparty na fikcji prawnej podlega weryfikacji w odpowiednio stosowanych nadzwyczajnych trybach postępowania, wywołując skutki *ex nunc* wobec praw nabytych w dobrej wierze. Przy czym kryterium dobrej wiary profesjonalisty w obszarze materii zharmonizowanej podlega rygorystycznej ocenie, wykraczającej poza standardy właściwe dla modelu referencyjnego.

9 | Fikcja pozytywna wobec systemów sztucznej inteligencji i ocena techniki legislacyjnej

Zebrane ustalenia pozwalają rozwinąć tezę pomocniczą. Konstrukcja milczącego załatwienia sprawy (fikcji rozstrzygnięcia pozytywnego) stanowi instrument dyscyplinowania organów administracji publicznej za pomocą terminów procesowych, których niedochowanie generuje ryzyko naruszenia interesu publicznego wskutek bezczynności tegoż organu. Technika ta wykazuje cechy racjonalności systemowej przy koniunktywnym

37 Wyrok TK z dnia 25 września 2014 r., K 49/12; art. 14k–14m O.p.; art. 35 ust. 1 P.p.

38 Zob. Mogens Kuehn Pedersen, *Strategic Compliance – an Introduction* (Kopenhaga, 2015), https://www.researchgate.net/publication/283725365_Strategic_Compliance_-_an_Introduction; zob. szerzej np. Andrzej Bator, *Instrumentalizacja jako działanie prawne. Studium z teorii prawa* (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2026).

spełnieniu trzech przesłanek: po pierwsze, koszty ewentualnego wadliwego rozstrzygnięcia obciążają w pierwszym rzędzie ten interes, którego ochrona należy do zadań organu pozostającego w bezczynności. Po drugie, treść rekonstruowanego aktu jest przewidywalna, jako że żądania wnioskodawców mieszczą się w skatalogowanym i typowym spektrum stanów faktycznych. Po trzecie zaś, beneficjent dysponuje obiektywną możliwością ustalenia faktu zmateriałizowania się tejże fikcji. W materii prawa podatkowego powyższe warunki są w przybliżeniu spełnione, aczkolwiek realizacja trzeciej z wymienionych przesłanek wymagała – jak wykazano wyżej – interwencji w postaci postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast w obszarze systemów sztucznej inteligencji żaden z nich nie jest spełniony.

Konsekwencją wadliwego ukonstytuowania się milczącego aktu aprobeującego może być bowiem sankcjonowanie stanowiska dotyczącego systemów generujących bezpośredni wpływ na zdrowie, bezpieczeństwo lub prawa podstawowe osób trzecich – a zatem dóbr, którymi ani organ publiczny, ani wnioskodawca nie mogą swobodnie dysponować. Ponadto przedmiotowa treść rozstrzygnięć z natury nie poddaje się apriorycznej typizacji, jako że dotyczy zindywidualizowanych produktów o wysokim stopniu złożoności technologicznej.

Dodatkowo moment rekonstrukcji zaistnienia fikcji prawnej obarczony jest mankamentami tożsamymi z problematyką poddaną ocenie przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 49/12, które w analizowanym przypadku ulegają istotnej intensyfikacji ze względu na kolegialny charakter organu. Wskazać należy w szczególności, że ustalenie precyzyjnego momentu zaistnienia fikcji prawnej rodzi dodatkowe komplikacje proceduralne, wynikające z konieczności zachowania formalnych wymogów kworum oraz procedury głosowania nad stanowiskiem. W konsekwencji wyznaczenie daty pewnej, w której doszło do ukonstytuowania się milczącego aktu aprobeującego, staje się wysoce utrudnione, co istotnie pogłębia stan niepewności prawnej po stronie jego adresatów. W tych warunkach przenoszenie negatywnych skutków niewydolności organizacyjnej nowo utworzonego podmiotu na sferę bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz pozycję prawną osób trzecich stanowi środek nieproporcjonalny (*sensu stricto*) do realizowanego celu. Cel w postaci terminowości działania organów administracji publicznej w wystarczającym stopniu zabezpieczają inne środki prawne, charakteryzujące się znacznie wyższym poziomem bezpieczeństwa ustrojowego.

Powyższe konkluzje uzasadniają sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Po pierwsze, instytucja milczącego załatwienia sprawy (fikcja pozytywna) powinna zostać przedmiotowo wyłączona w sprawach, w których stanowisko wnioskodawcy dotyczy klasyfikacji bądź obowiązków związanych z systemami sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka, a także w przypadkach wymagających obligatoryjnego współdziałania organów administracji publicznej. W tego rodzaju postępowaniach adekwatną reakcją na bezczynność lub przewlekłość organu powinny być klasyczne instrumenty dyscyplinujące przewidziane w procedurze administracyjnej – ze szczególnym uwzględnieniem instytucji ponaglenia oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej i służbowej członków organu – a nie automatyczna akceptacja żądania strony.

Po drugie, w sferach, w których konstrukcja fikcji prawnej zostanie utrzymana, niezbędne jest wprowadzenie obowiązku urzędowego potwierdzania faktu jej zmaterializowania się z datą pewną. Powinno to nastąpić w drodze zaświadczenia wydawanego na wniosek strony, analogicznie do rozwiązań normujących instytucję milczącego załatwienia sprawy na gruncie przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego,^[39] jak również objęcie rzeczonych opinii – w tym także aktów ukształtowanych w drodze fikcji prawnej – obowiązkiem publikacji w ogólnodostępnym, jawnym rejestrze,^[40] wzorowanym na rozwiązaniu przyjętym w art. 34 ust. 15 P.p., co umożliwi poddanie rzeczonej instytucji zewnętrznej kontroli społecznej i rynkowej. Po trzecie, ustawa powinna wprost regulować wygaśnięcie ochrony w razie istotnej zmiany systemu po dacie wniosku, nakładając na beneficjenta obowiązek notyfikowania takich zmian pod rygorem utraty ochrony. Rozwiązanie to stanowi bezpośrednią transpozycję klasycznego wymogu tożsamości stanu faktycznego na obszar uwarunkowań charakteryzujących się zmiennością substratu technologicznego. Po czwarte, przedmiotowe opinie powinny obligatoryjnie zawierać pouczenie o granicach ochrony prawnej w materii podlegającej harmonizacji unijnej. Po piąte, zasadne jest wprowadzenie regulacji umożliwiających weryfikację opinii milczącej.

³⁹ Art. 122f § 1 k.p.a. (zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy wydawane na wniosek strony).

⁴⁰ Zob. szerzej Bogdan Fischer, Agnieszka Piskorz-Ryń, Marlena Sakowska-Baryła i Joanna Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 332 i n.

Sformułowane wyżej postulaty *de lege ferenda* nie zmierzają do eliminacji omawianej instytucji z systemu prawnego, jako że jej funkcjonalna celowość w warunkach niepewności regulacyjnej pozostaje bezdyskusyjna. Ich kluczowym założeniem jest natomiast ukształtowanie tejże instytucji w taki sposób, aby zakres gwarantowanej przez nią ochrony prawnej precyzyjnie odpowiadał jej rzeczywistym, systemowym możliwościom.

10

Wnioski

Instytucja opinii indywidualnych wydawanych przez KRiBSI stanowi recepcję mechanizmu interpretacji indywidualnych, wypracowanego na gruncie prawa podatkowego oraz publicznego prawa gospodarczego. Jednakże uwarunkowania ustrojowe jej zastosowania są odmienne od realiów, w których model ten został ukształtowany i uznany za zgodny z Konstytucją RP. Przedmiotem analizy nie jest bowiem wykładnia przepisów prawnych na tle ustabilizowanych stanów faktycznych, lecz techniczno-prawna kwalifikacja dynamicznych i wykazujących asymetrię informacyjną rozwiązań technologicznych (w tym wysoką zmienność operacyjną oraz nietransparentność poznawczą)[41], która jest realizowana w otoczeniu normatywnym bezpośrednio stosowanego prawa unijnego.

Zakres związania organu wydaną opinią należy rekonstruować w oparciu o model referencyjny, z uwzględnieniem czterech komplementarnych granic ochrony prawnej: wymogu tożsamości stanu faktycznego, wywierania skutków wyłącznie *ex nunc*, niedopuszczalności petryfikacji zagrożeń dla dóbr chronionych, a także granicy unijnej, która wyklucza ochronę uzasadnionych oczekiwań wbrew jednoznacznym przepisom rozporządzenia unijnego.

Zbieg opinii z instrumentami innych organów nie wykazuje cech klasycznej kolizji aktów jednorodnych, lecz generuje asymetrię wynikającą z przyznania waloru wiążącego jednemu instrumentowi pośród środków o charakterze *soft law*. Stan ten rodzi ryzyko przekształcenia KRiBSI w podmiot dominujący w procesie wstępnej rekonstrukcji norm prawnych, co

41 Zob. szerzej Bogdan Fischer i Marlena Sakowska-Baryła, „Wykorzystywanie otwartych danych jako element zwiększenia wyjaśnialności AI,” *Prawo i Więź* 53, nr 6 (2024): 289–305, <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.11166>.

uzasadnia wprowadzenie obligatoryjnych reguł współdziałania organów oraz jednoznaczne określenie przedmiotowego zakresu opinii.

Akt ukształtowany w drodze fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia powinien podlegać weryfikacji w odpowiednio stosowanych nadzwyczajnych trybach postępowania, wywołując skutki *ex nunc* wobec praw nabytych w dobrej wierze. Przy czym kryterium dobrej wiary profesjonalisty w sferze materii zharmonizowanej^[42] podlega rygorystycznej ocenie, a warunkiem skuteczności tego mechanizmu pozostaje zapewnienie systemowej spójności z ogólnymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego o milczącym załatwieniu sprawy.

Konstrukcja fikcji pozytywnej w sferze systemów sztucznej inteligencji nie spełnia systemowych przesłanek racjonalności tej techniki legislacyjnej. W konsekwencji powinna zostać przedmiotowo wyłączona w odniesieniu do systemów wysokiego ryzyka oraz postępowań wymagających obligatoryjnego współdziałania organów administracji publicznej.

W pozostałym zakresie instytucja ta wymaga zabezpieczenia poprzez wprowadzenie obowiązku wydawania zaświadczenia o zmaterializowaniu się fikcji prawnej, zapewnienie transparentności rejestrowej, ustanowienie klauzuli istotnej zmiany systemu AI oraz sformułowanie pouczenia o granicach ochrony prawnej. Instytucja pomyślana jako gwarancja pewności prawa wymaga wdrożenia powyższych korekt, aby w warunkach dynamicznego rozwoju technologicznego sama nie stała się źródłem wtórnej niestabilności systemu prawnego.

Bibliografia

- Bator, Andrzej. *Instrumentalizacja jako działanie prawne. Studium z teorii prawa*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2026.
- Burrell, Jenna. „How the Machine ‘Thinks’: Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms.” *Big Data & Society* 3, nr 1 (2016). <https://doi.org/10.1177/2053951715622512>.
- Dzwonkowski, Henryk. „Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych – wybrane zagadnienia.” W *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. Wiesława Miemiec, 143. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Unimex, 2009.

⁴² Sferę, w której państwa członkowskie nie mają pełnej swobody legislacyjnej, ponieważ reguły zostały ujednolicone na poziomie UE, jak np. rozporządzenie AI Act.

- Fajgielski, Paweł. *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*. Wyd. 3. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Fischer, Bogdan. *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Fischer, Bogdan, Adam Pązik i Dominik Bierecki, red. *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*. T. 4. Sopot: Spółdzielczy Instytut Naukowy, 2024.
- Fischer, Bogdan, Adam Pązik i Marek Świerczyński, red. *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*. T. 1–3. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021–2024.
- Fischer, Bogdan, Agnieszka Piskorz-Ryń, Marlena Sakowska-Baryła i Joanna Wyporska-Frankiewicz. *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Fischer, Bogdan i Marlena Sakowska-Baryła. „Wykorzystywanie otwartych danych jako element zwiększenia wyjaśnialności AI.” *Prawo i Więź* 53, nr 6 (2024): 289–305. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.11166>.
- Kornacki, Paweł. „Postępowanie w sprawie interpretacji podatkowych.” W *System prawa administracyjnego procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowanie niejurysdykcyjne*, red. Grzegorz Łaszczyca i Andrzej Matan, 1112. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Kuehn Pedersen, Mogens. *Strategic Compliance – an Introduction*. Kopenhaga, 2015. https://www.researchgate.net/publication/283725365_Strategic_Compliance_-_an_Introduction.
- Lubasz, Dominik. *RODO dla AI. Zgodność z zasadami godnej zaufania sztucznej inteligencji w modelu data protection by design*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Pasquale, Frank. *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015.
- Pietrasz, Piotr. „Interpretacje indywidualne, opinie zabezpieczające, opinie, o których mowa w art. 119zzl § O.p.” W *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. II, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego*, red. Grzegorz Łaszczyca i Wojciech Piątek, 284. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.

