BOGDAN FISCHER

Administracja gospodarcza wobec algorytmów i administracja gospodarcza przez algorytmy. Ustrój organów nadzoru rynku cyfrowego i algorytmizacja aparatu administracyjnego

Economic Administration vis-à-vis Algorithms and Economic Administration through Algorithms: The Institutional Design of Digital Market Supervision and the Algorithmisation of the Administrative Apparatus

Abstract

This article forms part of a series devoted to algorithmic regulation in public law and addresses its constitutional and institutional dimension. The State confronts algorithmic systems in a dual capacity: as a regulator of systems operated by others, and as an entity deploying systems of its own. The analysis of the former role covers three models of enforcing digital market law in the European Union, the Polish choice of a collegiate body for the supervision of artificial intelligence, the course of implementation of the Digital Services Act, and the criteria for locating supervisory competence. The analysis of the latter encompasses a typology of applications of algorithmic analytics within the administrative apparatus, the legal character of an authority's analytical activities, and the displacement of the actual moment of decision into the analytical phase. The article rests on two theses. The first is that digital market supervisory authorities constitute a distinct institutional type of functionally independent bodies, originating in European Union law. The second is that the algorithmisation of the administrative apparatus calls for a two-stage legal classification of analytical activities, as well as for the authority retaining the capacity to understand the tools it employs. The discussion concludes with proposals de lege ferenda concerning the legal basis for the use of analytical tools by public authorities, the documentation of their outputs, and the limits of automated decision-making.

SŁOWA KLUCZOWE: administracja gospodarcza, nadzór rynku cyfrowego, KRiBSI, niezależność organu, algorytmizacja administracji, czynności materialno-techniczne.

KEYWORDS: economic administration, digital market supervision, AI supervisory authority, independence of authorities, algorithmisation of administration, material-technical acts.

HTTPS://DOI.ORG/10.36128/mstvqa89

BOGDAN FISCHER – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, e-mail: bogdan.fischer@uken.krakow.pl, ORCID – 0000-0002-1893-5870.

1 | Wprowadzenie. Państwo jako regulator i regulowany

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z 19.10.2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (Dz.Urz. UE L 277 z 27.10.2022, s. 1), dalej: DSA, 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 z 12.07.2024, s. 1), dalej: AI Act, oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z 14.09.2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym (Dz.Urz. UE L 265 z 12.10.2022, s. 1), dalej: DMA, tworzą rdzeń unijnej regulacji gospodarki cyfrowej[1]. Jednak przedmiotem dalszej analizy są DSA i AI Act, natomiast DMA zostaje przywołany jedynie w zakresie niezbędnym dla ukazania tła porównawczego. Zawężenie to wynika stąd, że tylko DSA i AI Act wymagają wyznaczenia organów krajowych sprawujących nadzór nad stosowaniem tych rozporządzeń i wykonujących zadania w sposób niezależny i bezstronny, podczas gdy w DMA kompetencje w tym zakresie zastrzeżono dla Komisji Europejskiej. Nadzór ten dotyczy wykorzystywania technologii cyfrowych przez podmioty prywatne, podczas gdy sama administracja publiczna, powołana do jego sprawowania, posługuje się tymi technologiami w coraz szerszym zakresie, od analityki ryzyka podatkowego[2]

1 W szerszym pakiecie zasad cyfrowych uwzględnia się również dwa rozporządzenia, które nie będą przedmiotem niniejszej analizy: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z 30.05.2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (akt w sprawie zarządzania danymi, DGA) (Dz.Urz. UE L 152 z 3.06.2022, s. 1) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2854 z 13.12.2023 r. w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących sprawiedliwego dostępu do danych i ich wykorzystywania oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/2394 i dyrektywy (UE) 2020/1828 (akt w sprawie danych, DA) (Dz.Urz. UE L 2023/2854 z 22.12.2023).

2 Zob. dział IIIB ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 622); Mariusz Macudziński, „System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) – nowe narzędzie zwalczania wyłudzeń skarbowych," *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 6, nr 3 (2018): 69–87, https://doi.org/10.12775/PBPS.2018.017.

po automatyczne generowanie pism[3]. Państwo jest więc zarazem regulatorem algorytmów, jak i podmiotem podporządkowanym własnemu prawu, które te algorytmy reguluje. Ta konfiguracja, a nie sama nowość technologii, stanowi właściwy przedmiot tego artykułu.

Pierwsza teza dotyczy administracji wobec algorytmów oraz zakłada, że krajowe organy nadzoru rynku cyfrowego tworzą odrębny typ ustrojowy, który zostanie nazwany organami nadzoru o niezależności funkcjonalnej determinowanej prawem Unii, a jego włączenie do ustroju opartego na art. 146 Konstytucji RP wymaga rozwiązania ustawowego, nie zaś doraźnych aktów kierownictwa wewnętrznego. Druga dotyczy administracji przez algorytmy i zakłada, że czynności analityczne organu wymagają dwufazowej kwalifikacji prawnej, odrębnej dla fazy wytworzenia wyniku i dla fazy jego użycia, ponieważ dopiero to rozdzielenie pozwala utrzymać odpowiedzialność organu za treść rozstrzygnięcia, którego rzeczywisty ciężar przesunął się do fazy analitycznej. Zagadnienia pojęciowe, instrumentalne i gwarancyjne, będące przedmiotem osobnych opracowań autora, są tu jedynie sygnalizowane. Przedmiotem analizy ustrojowej są organy krajowe powołane lub wyznaczone do wykonywania kompetencji nadzorczych na podstawie DSA oraz AI Act, obejmujące obecnie Komisję Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji (dalej: KRiBSI)[4], Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE) oraz pozostałe organy właściwe w rozumieniu art. 49 ust. 1 DSA: Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) oraz Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: Przewodniczący KRRiT). Analiza dogmatyczna tych organów prowadzona jest poprzez zestawienie ich pozycji ustrojowej z konstrukcjami prawa administracyjnego, opartymi na pojęciu organu administracji, niezależności funkcjonalnej czy formie współdziałania międzyorganowego, nie zaś poprzez opis samych kompetencji materialnoprawnych wyni-

3 Zob. art. 14 § 1b ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.), dalej: k.p.a.; zob. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, „Dylematy automatycznego podejmowania decyzji w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle art. 14 § 1b Kodeksu postępowania administracyjnego," *Studia Prawnicze KUL*, nr 3 (2023): 141–158, https://doi.org/10.31743/sp.14504; zob. art. 126 § 2 Ordynacji podatkowej dodany wraz z art. 14 § 1b k.p.a. ustawą z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.). Oba przepisy dopuszczają załatwianie spraw pismami generowanymi automatycznie, nie ograniczając zakresu przedmiotowego takich spraw.

4 Art. 5 ustawy z dnia 3 lipca 2026 r. o systemach sztucznej inteligencji (Dz.U. z 2026 r. poz. 1003).

kających z poszczególnych rozporządzeń unijnych. Przedmiotem badania pozostaje zatem miejsce wskazanych organów w systemie źródeł prawa i w strukturze podległości administracyjnej, nie zaś szczegółowa procedura nadzorcza normowana bezpośrednio w aktach prawa unijnego.

W przypadku trzeciego z tych aktów, tj. DMA, prawodawca unijny nie przewidział organu krajowego wyposażonego w kompetencje nadzorcze w takim znaczeniu, w jakim występują one na gruncie DSA czy AI Act. DMA opiera się na modelu wyłącznego egzekwowania centralnego, w którym jedynym organem właściwym do stosowania i egzekwowania obowiązków strażników dostępu jest Komisja Europejska[5]. Państwa członkowskie nie mogą nakładać na strażników dostępu dalszych obowiązków w drodze przepisów krajowych w celu zapewnienia kontestowalności i uczciwości rynków, co wyklucza konstrukcję krajowego organu nadzoru[6]. Przyjmując za kryterium sposób rozdziału kompetencji nadzorczych i egzekucyjnych w znaczeniu unijnym, to jest kompetencji w zakresie nadzoru nad stosowaniem rozporządzenia i egzekwowania wynikających z niego obowiązków, między Komisję Europejską a organy państw członkowskich, można wyodrębnić trzy modele: kompetencję dzieloną w DSA, wyłączność Komisji w zakresie obowiązków strażników dostępu w DMA oraz nadzór rynku sprawowany co do zasady przez organy państw członkowskich w AI Act, z zastrzeżeniem dla Komisji obowiązków dostawców modeli AI ogólnego przeznaczenia.

5 Strażnicy dostępu to przedsiębiorstwa świadczące podstawowe usługi platformowe, które spełniają kryteria określone w art. 3 DMA i zostały wyznaczone przez Komisję Europejską zgodnie z procedurą przewidzianą w tym przepisie.

6 Art. 1 ust. 5 DMA. Chociaż Prezes UOKiK pozostaje jedynym polskim organem, którego kompetencje nawiązują do charakteru nadzorczego w reżimie DMA, to rola ta ma wymiar marginalny, wykluczający samodzielne stanowienie decyzji na rzecz scentralizowanej pozycji Komisji Europejskiej. Zgodnie z art. 31 pkt 7c ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1714), do zakresu działania Prezesa UOKiK należy wykonywanie zadań i kompetencji właściwego organu państwa członkowskiego odpowiedzialnego za egzekwowanie reguł i przepisów, o których mowa w art. 1 ust. 6 DMA. Przepis ten dotyczy zachowania kompetencji organów krajowych do stosowania krajowego prawa konkurencji, w tym reguł o zakazie jednostronnych praktyk antykonkurencyjnych, oraz innych przepisów krajowych realizujących uzasadnione cele interesu publicznego, zgodnych z prawem Unii. Prezes UOKiK został zatem wskazany jako organ właściwy w zakresie kompetencji zachowanych, a nie jako organ nadzorujący wykonywanie obowiązków wynikających z samego DMA.

2 Podwójna transformacja ustrojowa

Państwo występuje wobec regulacji algorytmicznej w podwójnej roli – jako regulator, sprawujący nadzór nad wykorzystywaniem systemów algorytmicznych przez podmioty prywatne, oraz jako podmiot objęty regulacją, sam posługujący się tymi systemami w toku wykonywania funkcji regulacyjnych i nadzorczych. Obie role dają się ująć jako równoległe transformacje, dotykające odmiennych elementów nadzoru – jego przedmiotu oraz aparatu wykonawczego administracji. Pierwsza transformacja dotyczy przedmiotu nadzoru, którego rozszerzenie na systemy algorytmiczne wykorzystywane przez podmioty prywatne wymusza zarazem budowę nowej architektury organów. Punktem odniesienia pozostaje klasyczna konstrukcja nadzoru gospodarczego, opisywana w polskiej nauce jako weryfikacja działalności przedsiębiorcy według kryterium legalności, połączona z władczymi środkami korekty[7]. Konstrukcja ta zakłada przedmiot poznawczo dostępny, ponieważ dokumenty, urządzenia i stany faktyczne dają się bezpośrednio zweryfikować w drodze oględzin, kontroli czy żądania wyjaśnień. Systemy algorytmiczne mają natomiast odmienny charakter, gdyż nie są dostępne bezpośredniemu poznaniu organu, lecz wyłącznie za pośrednictwem dokumentacji, testów i obowiązków informacyjnych nałożonych na podmiot nadzorowany[8]. Ich istotne właściwości wymykają się bezpośredniej percepcji organu, a w części pozostają niedostępne interpretacji także tego, kto system wytworzył. Jenna Burrell wyróżniła w tym zakresie trzy postacie nieprzejrzystości: zamierzoną, będącą następstwem tajemnicy przedsiębiorstwa lub państwa, wynikającą z braku umiejętności technicznych (ponieważ odczytanie kodu wymaga wiedzy specjalistycznej) oraz wynikającą z samych właściwości algorytmów uczenia maszynowego i skali ich stosowania, gdzie sposób działania systemu nie daje się przełożyć na kategorie rozumowania w skali

7 W tym ujęciu kontrola stanowi kontrolny, ustalający komponent nadzoru, natomiast środki korekty wyznaczają jego właściwy wymiar władczy. Co do siatki pojęciowej zob. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel, red., *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A i 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, wyd. 2 (Warszawa: C. H. Beck, 2018); Kazimierz Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. 7 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023); co do regulacji sektorowej zob. Marek Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki* (Warszawa: Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005).

8 Zmiana ta dotyczy zatem przede wszystkim kontrolnej fazy nadzoru, sposobu ustalania i oceny stanu faktycznego, chociaż pośrednio wpływa również na możliwość skutecznego zastosowania środków korygujących.

ludzkiej[9]. Ta zmiana struktury przedmiotu przekłada się na zmianę techniki nadzoru. Punktowa kontrola stanów faktycznych ustępuje ciągłemu monitorowaniu procesów rozciągniętych w czasie. Zmienia się też infrastruktura wiedzy organu. Skuteczny nadzór wymaga po stronie organu zaplecza eksperckiego porównywalnego z potencjałem analitycznym podmiotów nadzorowanych. Bez zapewnienia go powstaje strukturalna asymetria informacyjna na niekorzyść organu.

Transformacja druga dotyczy aparatu, za pomocą którego nadzór jest sprawowany. Maszynowe przetwarzanie danych przejmuje czynności dotąd zastrzeżone dla urzędnika. Wraz z nimi przejmuje rzeczywisty wpływ na treść wydawanych rozstrzygnięć. Nie jest to rola pomocnicza ani czysto techniczna. W piśmiennictwie wielokrotnie wskazywano już, że automatyzacja czynności orzeczniczych podważa tradycyjne gwarancje proceduralne[10]. Gwarancje te zbudowano historycznie wokół założenia o rozumowaniu człowieka jako podmiotu decydującego. Skala tego zjawiska w administracji publicznej uzasadnia mówienie o kryzysie legitymacji zautomatyzowanego państwa administracyjnego[11]. Jest to zjawisko systemowe, nie incydentalne.

Zestawienie obu transformacji ujawnia szczególny układ, dla którego klasyczna teoria ustrojowa nie ma gotowej odpowiedzi. Organ nadzoru nad algorytmami może używać algorytmów do nadzorowania algorytmów cudzych. Systemy innych organów administracji, choćby służące ocenie uprawnień do świadczeń, same podlegają nadzorowi jako systemy wysokiego ryzyka, skoro

9 Jenna Burrell, „How the Machine 'Thinks': Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms," *Big Data & Society* 3, nr 1 (2016): 1–12, https://doi.org/10.1177/2053951715622512. Por. Frank Pasquale, *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015), gdzie problem nieprzejrzystości ujmowany jest przede wszystkim w pierwszej z wymienionych postaci.

10 Danielle Keats Citron, „Technological Due Process," *Washington University Law Review* 85 (2008): 1249–1313; Cary Coglianese i David Lehr, „Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era," *Georgetown Law Journal* 105 (2017): 1147–1223; Filip Geburczyk, „Prawa osób fizycznych w kontekście przetwarzania danych osobowych w procesach zautomatyzowanego podejmowania decyzji," *Monitor Prawniczy* 2020, nr 11: 581–587; Paweł Siemieniak, „Prawo do niepodlegania decyzjom podjętym w warunkach zautomatyzowanego przetwarzania danych, w tym profilowania," w *Realizacja praw osób, których dane dotyczą, na podstawie RODO*, red. Bogdan Fischer i Marlena Sakowska-Baryła (Wrocław, 2017), 307–329.

11 Ryan Calo i Danielle Keats Citron, „The Automated Administrative State: A Crisis of Legitimacy," *Emory Law Journal* 70, nr 4 (2021): 797–845.

akt w sprawie sztucznej inteligencji obejmuje podmioty publiczne w roli stosujących[12]. Zbieg obu ról jest możliwy również w granicach tej samej sprawy administracyjnej, gdy organ rozstrzyga o prawach lub obowiązkach innego podmiotu związanych z zewnętrznym systemem AI, opierając się na ustaleniach wygenerowanych przez system własny. Teoria organu, oparta na rozdzieleniu kompetencji od podmiotu piastującego jego funkcję, oraz teoria nadzoru, zbudowana wokół kryteriów weryfikacji cudzego działania, zakładają, że narzędzie działania organu jest transparentne – to znaczy nie wnosi do struktury tego działania treści niezamierzonych przez czynnik ludzki kształtujący wolę organu. Algorytmizacja to założenie uchyla. Narzędzie współkształtuje treść działania, a jego właściwości przestają być kwestią techniki biurowej, stając się elementem kompetencji i odpowiedzialności.

Tak zarysowany problem sytuuje artykuł na przecięciu dwóch nurtów badawczych. Pierwszym z nich jest europejskie piśmiennictwo o regulacji algorytmicznej, któremu dwukierunkowe rozumienie tego pojęcia, obejmujące regulowanie algorytmów i regulowanie przez algorytmy, nadali Karen Yeung i Martin Lodge, a systematyzację – Lena Ulbricht i Karen Yeung[13]. Dostarcza ono diagnozy zagrożeń, którą należy uzupełnić tezą Nathalie Smuhy o stopniowym osłabianiu rządów prawa przez skumulowany skutek algorytmizacji sektora publicznego[14]. Polska nauka prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego dostarcza z kolei siatki pojęciowej – typologii funkcji administracji gospodarczej, nauki o prawnych formach działania oraz postulatu badania działań administracji gospodarczej z uwzględnieniem ich swoistości[15].

---

12 Art. 6 w zw. z załącznikiem III pkt 5 lit. a AI Act. Podmioty publiczne są „stosującymi" systemy wysokiego ryzyka. Podmiot stosujący (ang. *deployer*) w rozumieniu art. 3 pkt 4 AI Act to osoba fizyczna lub prawna, organ publiczny, agencja lub inny podmiot, które wykorzystują system AI, nad którym sprawują kontrolę, z wyjątkiem sytuacji, gdy system AI jest wykorzystywany w ramach osobistej działalności pozazawodowej.

13 Karen Yeung i Martin Lodge, „Algorithmic Regulation: An Introduction," w *Algorithmic Regulation*, red. Karen Yeung i Martin Lodge (Oxford: Oxford University Press, 2019), 1–18; Lena Ulbricht i Karen Yeung, „Algorithmic Regulation: A Maturing Concept for Investigating Regulation of and through Algorithms," *Regulation & Governance* 16, nr 1 (2022): 3–22.

14 Nathalie A. Smuha, *Algorithmic Rule by Law: How Algorithmic Regulation in the Public Sector Erodes the Rule of Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2025).

15 Zob. Kazimierz Strzyczkowski, „Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej," w *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. Bożena Popowska i Katarzyna Kokocińska (Poznań, 2009), 54;

Celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby syntezy obu wskazanych nurtów, to jest zastosowanie kategorii ustrojowych polskiej nauki do materiału, który piśmiennictwo europejskie opisuje dotąd głównie w kategoriach regulacyjnych.

3 | Architektura instytucjonalna nadzoru nad rynkiem cyfrowym

Prawo unijne nie narzuca państwom członkowskim w analizowanym obszarze jednego wzorca organizacyjnego, wymaga natomiast określonego rezultatu – ukształtowania organów zdolnych do niezależnego, kompetentnego technicznie i skoordynowanego egzekwowania rozporządzeń. Na potrzeby dalszych rozważań można wyróżnić trzy zasadnicze modele instytucjonalne[16]. Model koncentracji powierza nadzór jednemu organowi o szerokiej właściwości cyfrowej. Model sektorowy rozdziela kompetencje między organy istniejące według kryterium przedmiotu usługi. Model koordynacyjny łączy natomiast rozdzielenie kompetencji nadzorczych pomiędzy organami wyspecjalizowanymi z wyodrębnieniem funkcji koordynującej.

---

odpowiednio: Tomasz Długosz, Krzysztof Horubski, Leon Kieres i Tadeusz Kocowski, „Funkcje administracji gospodarczej," w *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, wyd. 2 (Warszawa: C. H. Beck, 2018), 685–806; Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel, red., *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji* (Warszawa: C. H. Beck, 2013); Katarzyna Kokocińska, „Kierunki rozwoju nauki publicznego prawa gospodarczego z perspektywy instytucji i wartości konstytucyjnych," *Przegląd Prawa i Administracji* 2018, t. CXIV: 549; Teresa Rabska, „Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego," w *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. Bożena Popowska i Katarzyna Kokocińska (Poznań, 2009), 17.

16 Propozycja oparta na: Emanuele Parisini i Eduard Dervishaj, „Emerging Models of National Competent Authorities under the EU AI Act," *Conference on Digital Government Research* 26 (2025), https://doi.org/10.59490/dgo.2025.1007. Autorzy budują trójstopniową klasyfikację architektury organizacyjnej (pierwszy z trzech wymiarów ich analizy): model scentralizowany (jeden organ rządowy o szerokim mandacie), model zunifikowany (jeden organ niezależny) i model rozproszony (wiele organów o podzielonej właściwości); odrębnie krzyżują ją z wyborem między organami istniejącymi a nowo tworzonymi oraz z podziałem na nadzór horyzontalny i wertykalny oraz wskazują rozwiązania hybrydowe, w których organy rozproszonego nadzoru uzupełnia wyodrębniony koordynator horyzontalny; por. Pietro Mattioli, „Navigating the Complexities of the DSA's Enforcement Framework: Sincere Cooperation in Action?" *Utrecht Law Review* 21, nr 1 (2025): 30–32, https://doi.org/10.36633/ulr.1074.

Model koncentracji, powierzający kompetencje nadzorcze jednemu organowi, sprzyja jednolitości i przewidywalności praktyki decyzyjnej oraz umożliwia kumulację specjalistycznej wiedzy technicznej niezbędnej do skutecznego nadzoru nad rynkiem cyfrowym, prowadzi jednak do koncentracji władztwa administracyjnego w sposób trudny do zrównoważenia mechanizmami kontroli wewnątrzsystemowej. Model sektorowy, zachowujący dotychczasowe kompetencje organów wyspecjalizowanych, chroni z kolei ukształtowany dorobek instytucjonalny i decyzyjny tych organów, generuje natomiast zjawisko zbiegu kompetencji w sprawach, w których jedna usługa cyfrowa podlega jednocześnie kilku odrębnym reżimom regulacyjnym. Model koordynacyjny, choć łagodzi ryzyko takiego zbiegu poprzez instytucjonalizację funkcji koordynatora, przenosi problem na inny poziom – efektywność tego modelu zależy od zakresu kompetencji przyznanych koordynatorowi względem organów sektorowych oraz od tego, czy koordynacja ma charakter władczy, czy jedynie proceduralny.

Żaden z tych modeli nie jest ustrojowo neutralny. Wybór modelu przesądza bowiem o stopniu niezależności organu, ponieważ powierzenie nadzoru jednostce podporządkowanej administracji rządowej inaczej realizuje wymóg działania niezależnego i bezstronnego niż powierzenie go podmiotowi wyodrębnionemu ustrojowo. Przesądza również o rozkładzie właściwości, a przez to o tym, który organ jest adresatem środków zaskarżenia oraz w jakim trybie jego rozstrzygnięcia podlegają kontroli sądowej. Dylemat ten nie jest zresztą swoisty dla regulacji cyfrowej. Analogiczny wybór między nadzorem sektorowym a nadzorem zintegrowanym, wraz z pytaniem o sposób zapewnienia koordynacji, został wcześniej podjęty w prawie rynku finansowego, z tą jednak różnicą, że przedmiot nadzoru był tam wewnętrznie jednorodny, podczas gdy regulacja cyfrowa ma charakter horyzontalny i nie daje się przyporządkować żadnemu z sektorów[17].

W Polsce oba rozporządzenia wdrożono według odmiennych modeli[18]. Nadzór nad stosowaniem aktu o usługach cyfrowych oparto na modelu koordynacyjnym (z określonymi zastrzeżeniami, o których mowa w dalszej czę-

17 Zob. Tomasz Gromek, Adam Pawlikowski, Andrzej Reich i Olga Szczepańska, *Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej* (Warszawa: NBP, 2009), 3–6, oraz zestawienie modeli przyjętych w państwach członkowskich, tamże, 7.

18 Art. 15a–15c ustawy z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (dalej: u.ś.u.d.e.) w brzmieniu nadanym ustawą z 4.09.2026 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 1296); art. 5 ustawy o systemach sztucznej inteligencji.

ści), rozdzielając właściwość między Prezesa UKE, Prezesa UOKiK, właściwego w sprawach platform handlowych i ochrony konsumentów, oraz Przewodniczącego KRRiT, właściwego w sprawach platform udostępniania wideo, a funkcję koordynatora do spraw usług cyfrowych powierzając Prezesowi UKE, a więc jednemu z organów właściwych, nie zaś odrębnemu organowi.

Nadzór nad rynkiem systemów sztucznej inteligencji ukształtowano natomiast według modelu koncentracji. Organem właściwym w sprawach nadzoru rynku w rozumieniu AI Act ustanowiono organ kolegialny – Komisję Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji, której przewodniczącego powołuje Sejm za zgodą Senatu na pięcioletnią kadencję[19]. W skład Komisji wchodzą przedstawiciele organów właściwych w sprawach konkurencji, komunikacji elektronicznej, nadzoru finansowego oraz radiofonii i telewizji[20], a obsługę Komisji zapewnia minister właściwy do spraw informatyzacji. Kolegialność struktury organizacyjnej znajduje w tym przypadku podwójne uzasadnienie. Z jednej strony umożliwia skupienie w jednym organie kompetencji sektorowych, których żaden z istniejących urzędów obecnie nie posiada łącznie. Z drugiej strony ogranicza ryzyko skupienia kompetencji nadzorczych w sprawach o charakterze przekrojowym w organie jednoosobowym. Rozwiązanie to nie jest wszakże pozbawione wad o charakterze organizacyjnym, wynikających przede wszystkim z wydłużenia procesu decyzyjnego oraz ryzyka rozproszenia odpowiedzialności pomiędzy członkami organu kolegialnego. Struktura kolegialna z natury rzeczy wydłuża tok czynności decyzyjnych i utrudnia zachowanie terminów proceduralnych, co ustawodawca próbuje skompensować poprzez odpowiednie ukształtowanie wewnętrznej struktury organizacyjnej organu. Ocena celowości tego rozwiązania będzie zależała od praktyki jego stosowania. Z perspektywy ustrojowej istotne jest jednak coś innego – decyzja o powołaniu organu nowego, a nie o rozszerzeniu właściwości organu już istniejącego, świadczy o przyjęciu przez ustawodawcę założenia, że nadzór nad sztuczną inteligencją stanowi funkcję odrębną, niewpisującą się w zakres kompetencyjny żadnego z dotychczas ukształtowanych organów administracji.

19 Art. 28 ustawy o systemach sztucznej inteligencji.
20 Art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemach sztucznej inteligencji.

4 | Rozdzielony nadzór nad stosowaniem aktu o usługach cyfrowych

Przebieg procesu zapewnienia stosowania aktu o usługach cyfrowych (DSA) kształtował się odmiennie aniżeli w odniesieniu do AI Act. Krajowe przepisy nie zostały uchwalone przed upływem wyznaczonego na 17 lutego 2024 r. terminu powołania koordynatora ds. usług cyfrowych. Opóźnienie w stworzeniu ram instytucjonalnych skutkowało wniesieniem przez Komisję Europejską skargi przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału Sprawiedliwości UE[21]. Przejściowe rozwiązanie, polegające na powierzeniu funkcji koordynatora Prezesowi UKE uchwałą Rady Ministrów podjętą w maju 2025 r.[22], a więc aktem niebędącym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, miało zostać zastąpione pełną regulacją ustawową. Ustawa ta nie weszła jednak w życie, ponieważ Prezydent RP odmówił jej podpisania. Zmieniona koncepcja legislacyjna, przyjęta przez Radę Ministrów w postaci dwóch odrębnych projektów ustaw, z których pierwszy dotyczy organów, nadzoru i egzekwowania, drugi zaś procedury usuwania treści bezprawnych, rozdziela właściwość nadzorczą pomiędzy trzy organy: Prezesa UKE, pełniącego zarazem funkcję koordynatora do spraw usług cyfrowych, Prezesa UOKiK oraz Przewodniczącego KRRiT. Na podstawie pierwszego z tych projektów uchwalono ustawę z 4 września 2026 r. o zmianie u.ś.u.d.e.; prace nad drugim projektem trwają[23].

Mimo oczywistego charakteru tej uwagi należy podkreślić, że powierzenie wykonywania kompetencji nadzorczych przewidzianych prawem Unii Europejskiej w drodze uchwały Rady Ministrów – jako aktu kierownictwa wewnętrznego, nieposiadającego mocy powszechnie obowiązującej – nie może sanować braku podstawy ustawowej, ponieważ kompetencji władczej wobec jednostek nie można wykreować poza zamkniętym systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wyznaczonym w art. 87 Konstytucji RP, a akty kierownictwa wewnętrznego, zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP, nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Ponadto wymagana przez DSA niezależność koordynatora ma charakter niezależności funkcjonalnej w sprawowaniu nadzoru, a jest to walor, którego akt podpo-

21 Sprawa C-59/26, Komisja przeciwko Polsce, skarga wniesiona 5.02.2026 r.

22 Uchwała nr 67 Rady Ministrów z 13.05.2025 r. w sprawie wyznaczenia koordynatora do spraw usług cyfrowych (M.P. z 2025 r. poz. 447).

23 Druk sejmowy nr 2693.

rządkowany kierownictwu rządowemu z natury swojej nie jest w stanie zapewnić.

5 | Kryteria lokalizacji kompetencji i model koordynacji międzyreżimowej

Rozbieżność co do umiejscowienia kompetencji nadzorczych, występująca między organami zorganizowanymi według odmiennych logik – sektorowej (Prezes UKE[24], Przewodniczący KRRiT) oraz funkcjonalno-horyzontalnej (Prezes UOKiK) – wymaga przeniesienia z płaszczyzny podmiotowej na płaszczyznę kryteriów. Znaczenie rozstrzygające ma zdolność techniczna organu, rozumiana jako realna możliwość badania systemów. Kolejne kryteria to niezależność w stopniu wymaganym przez prawo unijne, zdolność koordynacyjna wobec pozostałych reżimów, którym ten sam system może podlegać jednocześnie, oraz rozliczalność, rozumiana jako poddanie organu kontroli sądowej i parlamentarnej bez naruszenia jego niezależności funkcjonalnej. Kryteria te pozostają w antynomii, ponieważ zdolność techniczna przemawia za organem wyspecjalizowanym sektorowo, zdolność koordynacyjna zaś za organem o właściwości horyzontalnej, i antynomii tej nie usuwa żaden z trzech modeli w postaci czystej. Konstrukcję, w której właściwość pozostaje rozdzielona według przedmiotu regulacji, ustawa zaś wyznacza organ wiodący oraz reguły uzgadniania rozstrzygnięć, proponuję na potrzeby niniejszej analizy określić jako koordynację międzyreżimową[25]. Doprecyzowanie to pozwala uwypuklić specyfikę omawianego mechanizmu, w którym przedmiotem uzgadniania nie jest, jak w koordynacji w znaczeniu klasycznym, działalność organów powiązanych z koordynatorem więzią ustrojową, lecz równoległe stosowanie kilku samodzielnych reżimów nadzorczych wobec jednej usługi.

24 Prezes UKE jako regulator łączności elektronicznej, któremu powierzono zarazem właściwość ogólną.

25 W niniejszym opracowaniu określenie „koordynacja międzyreżimowa" odnosi się do koordynacji stosowania konkurencyjnych reżimów nadzorczych prawa Unii Europejskiej w ramach krajowego porządku administracyjnoprawnego. Nie nawiązuje natomiast do kategorii *regime interaction* wypracowanej na gruncie prawa międzynarodowego publicznego, gdzie służy ona analizowaniu, zarządzaniu i opisywaniu relacji pomiędzy odrębnymi, wyspecjalizowanymi (sfragmentaryzowanymi) podsystemami (reżimami) prawa międzynarodowego.

Konstrukcja ta nie jest autonomiczna względem obowiązujących instytucji prawa unijnego i krajowego prawa administracyjnego, lecz stanowi ich syntezę. Pierwszym punktem odniesienia jest mechanizm kompleksowej współpracy przewidziany w art. 56 oraz art. 60–65 RODO[26], w którym organ nadzorczy państwa głównej siedziby administratora pełni funkcję organu wiodącego wobec organów nadzorczych innych państw członkowskich, których sprawa dotyczy. Organ wiodący przekazuje tym organom projekt decyzji w celu uzyskania ich stanowiska, a jeżeli nie zamierza uwzględnić zgłoszonego przez nie sprzeciwu albo uznaje go za niemający znaczenia dla sprawy lub nieuzasadniony, przekazuje sprawę do mechanizmu spójności, w którym wiążące rozstrzygnięcie podejmuje Europejska Rada Ochrony Danych[27]. Drugim punktem odniesienia jest krajowa instytucja współdziałania organów administracji publicznej, unormowana w art. 106 k.p.a. oraz analogicznie w art. 209 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którą organ prowadzący postępowanie główne obowiązany jest, przed wydaniem decyzji, zwrócić się do organu współdziałającego o zajęcie stanowiska, przy czym prawna moc tego stanowiska zależy od jego formy przewidzianej w przepisie materialnym (opinia, zgoda, uzgodnienie)[28]. Trzecim punktem odniesienia jest instytucja sporów o właściwość z art. 22 k.p.a.[29]

---

26 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1 ze zm.), dalej: RODO; Paweł Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 3 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), komentarz do art. 56 i 60.

27 Art. 60 ust. 4 i art. 65 ust. 1 lit. a RODO; por. Europejska Rada Ochrony Danych, *Wytyczne 02/2022 w sprawie stosowania art. 60 RODO*, wersja 1.1, przyjęte 14 marca 2022 r., 3–4.

28 Art. 106 k.p.a.; Andrzej Wróbel, w Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz i Andrzej Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 9 (Warszawa, 2026), komentarz do art. 106. Zob. Janusz Borkowski i Barbara Adamiak, „Komentarz do art. 209 o.p.," w Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, Paweł Borszowski, Ryszard Mastalski i Janusz Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz* (Wrocław, 2017), 1238–1239; Ireneusz Nowak, „Współdziałanie organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji podatkowych – aspekt proceduralny," *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 2020, nr 4: 25–27.

29 Art. 22 k.p.a.; Barbara Adamiak, w Barbara Adamiak i Janusz Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne* (Warszawa, 2012), 126–128; Andrzej Wróbel, w Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz i Andrzej Wróbel, *Ko-*

Funkcjonowanie modelu koordynacji międzyreżimowej wyznaczają cztery reguły, nawiązujące do przywołanych wyżej instytucji prawa unijnego i krajowego prawa administracyjnego. Zgodnie z regułą pierwszą, sprawie, w której zachodzi zbieg reżimów nadzorczych, przypisuje się organ wiodący, wyznaczany według przedmiotu przeważającego w danym stanie faktycznym, analogicznie do sposobu wyznaczania organu nadzorczego głównej siedziby w mechanizmie kompleksowej współpracy RODO. Zgodnie z regułą drugą, organ wiodący obowiązany jest zasięgnąć stanowiska organów współdziałających, a odstąpienie od tego stanowiska wymaga uzasadnienia, co odpowiada zarazem obowiązkowi przedłożenia projektu decyzji organom nadzorczym, których sprawa dotyczy, w celu uzyskania ich opinii i należytego uwzględnienia ich uwag, przewidzianemu w art. 60 ust. 3 RODO, jak i krajowej instytucji współdziałania organów administracji publicznej z art. 106 k.p.a. Zgodnie z regułą trzecią, rozstrzygnięcie zapada w jednym postępowaniu, tak aby adresat nie podlegał odpowiedzialności wielokrotnie za ten sam stan faktyczny, co zapewnia, że wielość reżimów nadzorczych właściwych przedmiotowo nie prowadzi do wielości postępowań wobec tego samego podmiotu za to samo zdarzenie. Zgodnie z regułą czwartą, spory o właściwość między tymi organami rozstrzyga się w trybie wzorowanym na procedurze określonej w art. 22 k.p.a. Ustawodawca przyjął tę regułę w odniesieniu do sporów między Prezesem UOKiK a Prezesem UKE, powierzając ich rozstrzyganie Prezesowi Rady Ministrów (art. 15a ust. 2 u.ś.u.d.e.), co pozostaje zgodne z wymogiem niezależności tylko o tyle, o ile rozstrzygnięcie sporu dotyczy wyłącznie właściwości, a nie treści rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 50 ust. 2 i 3 DSA).

Tak zbudowany model koordynacji międzyreżimowej nie usuwa wskazanej antynomii kryteriów, lecz pozwala ograniczyć jej skutki proceduralnie: kryteria pozostają konkurencyjne na etapie ustalania przedmiotowej właściwości organu, jednak ich konkurencja nie przekłada się na rozproszenie odpowiedzialności administracyjnej wobec adresata rozstrzygnięcia. Pozwala on tym samym uniknąć zarówno koncentracji kompetencji nadzorczych w jednym organie, jak i ich nieskoordynowanego rozproszenia.

deks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 9 (Warszawa, 2026), komentarz do art. 22.

6 | Poziom unijny jako element ustroju krajowego

Elementem tej struktury instytucjonalnej jest również wykonywanie części kompetencji nadzorczych na poziomie Unii Europejskiej. Komisja Europejska nadzoruje bardzo duże platformy i wyszukiwarki oraz strażników dostępu, a Urząd do spraw Sztucznej Inteligencji modele ogólnego przeznaczenia[30]. Organ krajowy działa więc w ustroju złożonym, w którym rozstrzygnięcia zapadają w sieci obejmującej Komisję, organy innych państw i rady koordynacyjne. Centralny organ administracji rządowej, działający w układzie hierarchicznym, nie obejmuje takiej sytuacji. Organ krajowy jest tu ustawowo obowiązany do stałego uczestnictwa w procedurze współpracy z organami innych państw członkowskich oraz z organem unijnym, a jego rozstrzygnięcia zapadają w ramach wielostronnego mechanizmu wymiany informacji, poza ramami odrębnego postępowania prowadzonego wyłącznie na poziomie krajowym. Do opisu takiej struktury pomocny jest dorobek nauki o europejskiej przestrzeni administracyjnej, w tym koncepcja administrowania przez sieć, opisująca administrację publiczną jako uczestnika struktury sieciowej powiązanego z innymi jej uczestnikami relacjami kooperacyjnymi, a nie hierarchicznymi[31]. Drugim punktem odniesienia jest dorobek nauki o regulacyjnym charakterze administracji, wyodrębniający organy regulacyjne jako kategorię wyspecjalizowanych organów administracji, wyróżniających się na tle klasycznej administracji rządowej niezależnością funkcjonalną, specjalistyczną wiedzą i fachowością oraz – w przypadku regulatorów sektorowych – udziałem w europejskich sieciach nadzorczych[32].

---

30 Art. 56 i 65–72 DSA; art. 64 i 88 AI Act.

31 Jerzy Supernat, „Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)," w *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Zygmunt Janku, Zbigniew Leński, Marek Szewczyk, Marek Waligórski i Krystyna Wojtczak (Wrocław: Kolonia Limited, 2005), 78–86; Jerzy Supernat, „Administrowanie przez sieć," w *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. Adam Maciej Sosnowski (Wrocław, 2006), 129–135; Agnieszka Chrisidu-Budnik, „Administracja publiczna w strukturze sieciowej," w *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. Jerzy Supernat (Wrocław, 2009), 70–73.

32 Tadeusz Skoczny, „Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce," w *Ius Publicum Europeum. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów, Warszawa, 20–22 września 2001 r.*, red. Hartmut Bauer, Peter M. Huber i Zygmunt Niewiadomski (Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodar-

Połączenie obu tych perspektyw doktrynalnych pozwala precyzyjnie opisać pozycję ustrojową organu takiego jak koordynator ds. usług cyfrowych. Jest to organ o cechach regulacyjnych w rozumieniu przyjętym w publicznym prawie gospodarczym (specjalistyczna wiedza techniczna, względna niezależność funkcjonalna od struktur rządowych, udział w mechanizmach nadzoru nad rynkiem), którego działanie nie jest jednak realizowane w odosobnieniu krajowym, lecz w europejskiej przestrzeni administracyjnej, rozumianej jako sieć współpracujących organów nadzorczych. Ta dwoista charakterystyka – regulacyjna w płaszczyźnie funkcji i sieciowa w płaszczyźnie struktury – uzasadnia twierdzenie, że centralny organ administracji rządowej nie wyczerpuje dostępnych kategorii opisowych, a model koordynacji międzyreżimowej wymaga sięgnięcia właśnie do tych dwóch, wzajemnie się uzupełniających, ujęć doktrynalnych.

7 | Prawne formy działania organów nowej generacji

Nowe organy działają w formach, które tylko częściowo mieszczą się w klasycznej siatce prawnych form działania administracji[33]. Decyzja administracyjna pozostaje formą rozstrzygnięć nadzorczych i kar. Obok niej ustawa o systemach sztucznej inteligencji przewiduje jednak instrumenty o budowie złożonej. Piaskownica regulacyjna łączy porozumienie co do planu działania piaskownicy, pisemne potwierdzenie skutecznie przeprowadzonych działań oraz ograniczoną ochronę przed administracyjnymi karami pieniężnymi uczestnika działającego w dobrej wierze zgodnie z planem i zaleceniami organu[34]. Opinie indywidualne łączą wniosek zainteresowanego z fikcją akceptacji jego stanowiska w razie braku odpowiedzi w terminie, przenosząc na grunt nadzoru techno-

cza, 2003), 115–164; Wojciech Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej* (Warszawa, 2008), 153 i n.

33 Co do form działania administracji zob. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel, red., *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji* (Warszawa: C. H. Beck, 2013).

34 Art. 57 AI Act, w szczególności ust. 5, 7, 9 i 12; zob. Bogdan Fischer, „Piaskownica regulacyjna jako instrument publicznego prawa gospodarczego. Między reglamentacją, promocją a eksperymentem prawnym," w *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, t. 5, red. Bogdan Fischer, Adam Pązik i Marek Świerczyński (Warszawa: Wolters Kluwer, 2026), 353–386.

logicznego konstrukcję znaną z milczącej interpretacji[35]. Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia, której przykładem jest milcząca interpretacja, jako technika legislacyjna zabezpiecza adresata przed opieszałością organu. Przeniesienie tej techniki na materię nadzoru nad systemami AI napotyka jednak granicę – w zakresie zharmonizowanym rozporządzeniem unijnym fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia nie może zwolnić adresata z obowiązków wynikających z prawa Unii[36]. Sekwencja piaskownicowa należy do form o niepełnym unormowaniu, których kwalifikacja jest w polskiej nauce przedmiotem analiz prowadzonych w szczególności na przykładzie przyrzeczenia administracyjnego. Płynie z nich dyrektywa zachowania łączności takich form z reżimem ochrony właściwym formom nazwanym[37]. Piśmiennictwo europejskie poświęcone piaskownicom, od studiów nad sektorem finansowym po analizy poświęcone rozwiązaniom aktu w sprawie sztucznej inteligencji, dodaje do tego ostrzeżenie instytucjonalne, że ścisła współpraca nadzorcy z nadzorowanym niesie ryzyko stopniowego uzależnienia ocen organu od informacji i perspektywy podmiotów testowanych[38]. Płynie z tego wniosek dla form konsensualnych nowej

35 Zob. Bogdan Fischer i Piotr Pietrasz, „Wiążące opinie indywidualne organu nadzoru AI a system urzędowych interpretacji w prawie gospodarczym. Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia jako technika legislacyjna," *Prawo i Więź*, nr 4 (2026): 243–262, https://doi.org/10.36128/5nmsb283; zob. wyrok TK z 25.09.2014 r., K 49/12 (OTK-A 2014/8/94).

36 Wyrok TSUE z 26.04.1988 r. w sprawie 316/86 Hauptzollamt Hamburg-Jonas przeciwko Krücken, ECLI:EU:C:1988:201, pkt 23–24; wyrok TSUE z 20.03.1997 r. w sprawie C-24/95 Land Rheinland-Pfalz przeciwko Alcan Deutschland, ECLI:EU:C:1997:163, pkt 25; szerzej Bogdan Fischer i Piotr Pietrasz, „Wiążące opinie indywidualne organu nadzoru AI a system urzędowych interpretacji w prawie gospodarczym. Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia jako technika legislacyjna," *Prawo i Więź*, nr 4 (2026): 243–262, https://doi.org/10.36128/5nmsb283.

37 Zob. Monika Chlipała, „Przyrzeczenie administracyjne w systemie prawnych form działania administracji," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 78, nr 1 (2016): 155–167, https://doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.1.13; zob. Krystyna Wojtczak i Marcin Princ, „Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych," w *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński i Katarzyna Wlaźlak (Warszawa, 2015), 189 i n.; Bogdan Fischer, „Piaskownica regulacyjna jako instrument publicznego prawa gospodarczego. Między reglamentacją, promocją a eksperymentem prawnym," w *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, t. 5, red. Bogdan Fischer, Adam Pązik i Marek Świerczyński (Warszawa: Wolters Kluwer, 2026), 353–386.

38 Dirk A. Zetzsche, Ross P. Buckley, Janos N. Barberis i Douglas W. Arner, „Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation," *Fordham Journal of Corporate & Financial Law* 23, nr 1 (2017): 31–103; Sofia Ranchordás i Valeria Vin-

generacji, że wymagają one obudowy proceduralnej silniejszej niż formy klasyczne, obejmującej dokumentowanie uzgodnień, jawność kryteriów i zachowanie decyzyjnej formy rozstrzygnięć o dopuszczeniu i wykluczeniu.

Osobnego odnotowania wymaga warstwa informacyjna działania nowych organów. Nadzór nad technologią opiera się na dostępie organu do dokumentacji, danych i w oznaczonym zakresie do samych systemów. Po stronie administracji rodzi to obowiązek ochrony tajemnic przedsiębiorstwa pozyskanych w toku nadzoru, a po stronie przedsiębiorców obowiązki współdziałania o intensywności nieznanej nadzorowi klasycznemu[39]. Zachowanie równowagi między poufnością a jawnością wymaga odrębnego rozstrzygnięcia w odniesieniu do dostępu stron i osób trzecich do informacji o systemach algorytmicznych wykorzystywanych przy wykonywaniu zadań publicznych. Orzecznictwo sądów administracyjnych przesądziło w tym zakresie kwalifikację przedmiotową, przyjmując, że zarówno algorytm, jak i kod źródłowy systemu teleinformatycznego, przy pomocy którego realizowane są zadania publiczne, stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a techniczna postać informacji nie pozbawia jej tego charakteru[40]. Nie rozstrzygnięto natomiast granic i trybu udostępnienia, te bowiem podlegają samodzielnej ocenie w świetle ograniczeń z art. 5 u.d.i.p., w tym ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy.

---

ci, „Regulatory Sandboxes and Innovation-Friendly Regulation: Between Collaboration and Capture," *Italian Journal of Public Law* 16, nr 1 (2024): 107–139.

39 Zob. art. 74 i 78 AI Act; co do warstwy danych osobowych: Paweł Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 3 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025); co do DSA: *Akt o usługach cyfrowych. Komentarz*, red. Dominik Lubasz i Monika Namysłowska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024).

40 Wyrok NSA z 19 kwietnia 2021 r., III OSK 836/21 (algorytm SLPS). NSA przyjął, że czynności organu związane z zaprojektowaniem SLPS, jego obsługą i funkcjonowaniem są czynnościami o charakterze sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1844), dalej: u.d.i.p. Okoliczność, że ciąg czynności prowadzących do wyznaczenia sędziego realizuje program komputerowy i ma przez to charakter techniczny, nie pozbawia informacji o sposobie wyznaczenia sędziego charakteru informacji publicznej. NSA nie przesądził jednak, czy udostępnienie algorytmu jest możliwe ani w jaki sposób mogłoby nastąpić; wyrok NSA z 26 maja 2022 r., III OSK 1189/21 (kod źródłowy SLPS). NSA uznał, że program ten nie tylko ma związek z funkcjonowaniem sądów, ale w praktyce zastępuje działalność urzędnika lub sędziego, co przemawia za uznaniem kodu źródłowego SLPS za informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Również w tej drugiej sprawie sąd nie orzekał o dopuszczalności ani sposobie udostępnienia żądanych informacji. W obu sprawach przedmiotem rozstrzygnięcia była bezczynność Ministra Sprawiedliwości.

Zachowanie równowagi między poufnością a jawnością jest warunkiem zaufania do całej konstrukcji nadzorczej.

8 Niezależność organów nowej generacji

Wymóg niezależności organów nadzoru rynku cyfrowego trafia w newralgiczny punkt polskiego ustroju administracyjnego. Artykuł 146 ust. 3 Konstytucji RP powierza Radzie Ministrów kierowanie administracją rządową, a konstrukcje centralnych organów administracji zakładają podległość albo nadzór premiera lub ministra.

Prawo Unii Europejskiej różnicuje standard niezależności organu nadzoru. W reżimie aktu o usługach cyfrowych koordynator ds. usług cyfrowych, wykonując zadania i uprawnienia, działa w sposób w pełni niezależny, pozostaje wolny od jakichkolwiek bezpośrednich i pośrednich wpływów zewnętrznych oraz nie zwraca się o instrukcje ani ich nie przyjmuje od jakiegokolwiek innego organu publicznego ani podmiotu prywatnego[41], co uniemożliwia objęcie go tradycyjną strukturą podległości służbowej, charakterystyczną dla administracji rządowej. Problem ten stanowi przedmiot wieloletnich dyskusji w doktrynie prawa publicznego. W krajowym systemie organów państwowych występują podmioty wyposażone w gwarancje niezależności – od Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji po Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Status tych organów kształtowano jednak każdorazowo w ustawie szczególnej, wraz z indywidualnie dobranym zestawem gwarancji, co nie doprowadziło do ukształtowania jednolitej kategorii normatywnej.

Analizowanej kategorii podmiotów, tj. krajowym organom nadzoru o niezależności funkcjonalnej determinowanej prawem Unii, proponuję przypisać zasadnicze cechy konstrukcyjne. Podkreślić należy, że w literaturze przedmiotu można wskazać opracowania dotyczące niezależnych organów regulacyjnych i nadzorczych, odnoszące się do poszczególnych elementów omawianej konstrukcji. Proponowane wyróżnienie obejmuje zakres niezależności odniesiony do sprawowania funkcji nadzorczej, a nie do całości struktury organizacyjnej

41 Art. 50 ust. 2 DSA. Formułę najdalej idącą zawiera art. 52 ust. 2 RODO, stanowiący pierwowzór tej konstrukcji. Standard słabszy przyjęto natomiast w art. 70 ust. 1 rozporządzenia 2024/1689 (AI Act), gdzie wymaga się jedynie wykonywania uprawnień „w sposób niezależny, bezstronny i bez uprzedzeń", bez klauzuli zakazu przyjmowania instrukcji.

organu; obowiązek wykonywania tej funkcji w sposób niezależny i bezstronny, obejmujący, w przypadkach określonych w prawie Unii, zakaz wydawania i przyjmowania instrukcji w tym zakresie[42]; gwarancje personalne osób piastujących funkcję organu w postaci kadencyjności i zamkniętego katalogu przesłanek odwołania, a w organach kolegialnych uzupełnione zasadami kształtowania składu[43]; wreszcie rozliczalność realizowaną przez sądową kontrolę rozstrzygnięć oraz inne mechanizmy kontroli i sprawozdawczości, które zapewniają rozliczalność organu przy zachowaniu jego niezależności funkcjonalnej[44]. Tak pojmowana niezależność pozostaje w zgodzie z art. 146 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Ustawowe powierzenie funkcji nadzorczej odrębnemu podmiotowi mieści się bowiem w zakresie dopuszczalnego zastrzeżenia określonej materii dla innego organu, ograniczającego domniemanie kompetencji Rady Ministrów wynikające z art. 146 ust. 2 Konstytucji RP. Konstrukcja ta nie wyprowadza organu poza aparat administracyjny państwa, lecz znosi jedną tylko płaszczyznę oddziaływań, tj. wiążące wytyczne co do treści rozstrzygnięć.

Kategoria ta obejmuje organy o odmiennej strukturze wewnętrznej. Zadania koordynatora do spraw usług cyfrowych powierzono organowi monokratycznemu, organem nadzoru rynku w zakresie systemów AI uczyniono zaś kolegialną Komisję Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji, o czym była mowa wyżej. Różnica ta nie ma charakteru definicyjnego, lecz pozostaje zmienną techniki ustawodawczej, ujawniając natomiast coś istotniejszego. Prawo Unii nie ustanawia bowiem jednego wymogu niezależności, lecz kilka odrębnych reżimów. Konstrukcja przyjęta wobec KRiBSI, obsługiwanej organizacyjnie w ramach struktury rządowej, mieści się w formule art. 70 ust. 1 AI Act, byłaby ona natomiast trudna do obrony pod rządami art. 50 ust. 2 DSA lub

42 Art. 50 ust. 2 DSA; art. 52 ust. 2 RODO; zob. wyrok TSUE z 9 marca 2010 r., C-518/07, Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec, ECLI:EU:C:2010:125.

43 Zob. wyrok TSUE z 8 kwietnia 2014 r., C-288/12, Komisja przeciwko Węgrom, ECLI:EU:C:2014:237.

44 Na temat niezależności organów administracyjnych w kontekście ustroju organów wyspecjalizowanych ds. dostępu do informacji o charakterze publicznym w wybranych krajach Unii Europejskiej zob. Bogdan Fischer i Agnieszka Piskorz-Ryń, „Wyspecjalizowany organ do spraw dostępu do informacji o charakterze publicznym w wybranych krajach UE," w *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. Grzegorz Sibiga (Warszawa: C. H. Beck, 2010), 170–175, gdzie autorzy wskazują m.in. na rozróżnienie niezależności funkcjonalnej, organizacyjnej i materialnej oraz na płaszczyzny jej kreowania: osobową, organizacyjną i kompetencyjną; por. też Mariusz Swora, *Niezależne organy administracyjne. Aspekty prawne, organizacyjne i polityczne* (Bydgoszcz, 2012).

art. 52 RODO[45]. Precyzji wymaga zatem zakres wyłączenia, w szczególności rozgraniczenie między niedopuszczalnym wpływem na treść rozstrzygnięć a dopuszczalnymi formami koordynacji[46].

9 Algorytmizacja aparatu administracyjnego

Rola państwa jako podmiotu regulowanego, to jest posługującego się systemami algorytmicznymi w toku wykonywania własnych funkcji regulacyjnych i nadzorczych, wymaga najpierw uporządkowania dotychczasowych ustaleń w tym przedmiocie. Porządek ten zostanie oparty nie na stopniu udziału człowieka, który jest kryterium faktycznym i stopniowalnym, lecz na pozycji, jaką wynik działania systemu zajmuje w strukturze zdarzenia wywołującego skutek prawny. Kryterium to jest właściwe prawu administracyjnemu, ponieważ odsyła do form działania administracji, z którymi porządek krajowy wiąże gwarancje procesowe, a nie do właściwości technicznych narzędzia.

Wyjściowo wynik maszynowy stanowi jedynie element materiału poznawczego organu, podlegający ocenie na zasadach ogólnych i niczym nieuprzywilejowany wobec pozostałych informacji. Uprzywilejowanie pojawia się wówczas, gdy organ nie dysponuje dostępem do przesłanek, na których wynik został oparty, ani realną zdolnością ich zweryfikowania. Formalnie zachowuje wówczas swobodę oceny, faktycznie natomiast jest związany wynikiem. Kolejny stopień występuje wówczas, gdy ustawa podnosi wskazanie systemu do rangi przesłanki rozstrzygnięcia, jak w konstrukcji, w której posiadane informacje, w szczególności wyniki analizy ryzyka, warunkują żądanie blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego[47]. Kolejny – gdy wynik przestaje być przesłanką, a staje się samodzielnym zdarzeniem, z którym ustawa wiąże skutek prawny,

45 Zob. wyrok TSUE z 16 października 2012 r., C-614/10, Komisja przeciwko Republice Austrii, ECLI:EU:C:2012:631. Szerzej zob. Agnieszka Grzelak, „Europejskie organy ochrony danych osobowych – reforma systemu i nowe wyzwania," *Studia z Polityki Publicznej*, nr 4 (2014): 101–105.

46 Zob. art. 50 ust. 3 DSA.

47 Dział IIIB ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 622). Zob. Mariusz Macudziński, „System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) – nowe narzędzie zwalczania wyłudzeń skarbowych," *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 6, nr 3 (2018): 76–77.

jak np. przy automatycznej akceptacji zeznania podatkowego[48]. Zastosowań tych przybywa, a wraz z nimi postępuje ograniczanie udziału człowieka w wywołaniu skutku prawnego.

Poza tym porządkiem sytuuje się automatyzacja czynności o charakterze technicznym, której wyrazem jest dopuszczenie pism generowanych automatycznie[49]. Dotyczy ona formy utrwalenia czynności, nie zaś pozycji wyniku wobec skutku prawnego i z tego powodu może wystąpić w każdej ze wskazanych wyżej sytuacji, gdyż pismo takie może utrwalać zarówno ocenę własną organu, jak i skutek powstały bez jego udziału.

Zależność między samodzielnością systemu a poziomem ochrony adresata nie jest wprost proporcjonalna. Najsłabsza ochrona nie występuje tam, gdzie system działa najbardziej samodzielnie, ponieważ właśnie tam ustawodawca dostrzega potrzebę uregulowania skutku i wiąże z nim określoną formę działania. Przyczyna tej nieproporcjonalności jest natury konstrukcyjnej. Polskie prawo administracyjne przypisuje gwarancje procesowe nie tylko formie działania organu, lecz także rzeczywistemu wpływowi tego działania na sytuację prawną jednostki. Systemy algorytmiczne mogą natomiast rozdzielać w czasie moment formalnego działania organu i moment faktycznej ingerencji w sytuację prawną jednostki. Przesądzenie następuje na etapie analitycznym, natomiast gwarancje uruchamiają się dopiero wraz z podjęciem czynności w przewidzianej prawem formie, a do tego momentu adresat nie dysponuje ani wiedzą o podstawie oceny, ani środkiem do jej zakwestionowania. Deficyt gwarancyjny jest

48 Art. 45cd ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 592 ze zm.). Z dniem 15 lutego roku następującego po roku podatkowym organ podatkowy udostępnia podatnikowi zeznanie za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym, a niedokonanie akceptacji lub odrzucenia udostępnionego zeznania przed upływem terminu do jego złożenia oznacza złożenie tego zeznania w ostatnim dniu terminu. Mechanizm automatycznej akceptacji obejmuje tylko niektóre zeznania, tj. PIT-37 i PIT-38. Na tle klasycznych ustaleń dotyczących charakteru prawnego deklaracji podatkowej (zob. Bogumił Brzeziński, „Deklaracja podatkowa – istota i charakter prawny," *Prawo i Podatki* 2005, nr 1: 14–19; Henryk Dzwonkowski, „Charakter prawny deklaracji podatkowych (Zagadnienia podstawowe)," *Państwo i Prawo* 2001, nr 12: 25–39) należy zauważyć, że mechanizm automatycznej akceptacji wprowadza nową, dotychczas nieanalizowaną szerzej w piśmiennictwie, konstrukcję złożenia zeznania bez udziału podatnika.

49 Art. 14 § 1b k.p.a. Zob. Grzegorz Sibiga, „Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 § 1b k.p.a.). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?" *Monitor Prawniczy* 2023, nr 6, dodatek specjalny: 7–16.

więc funkcją nie intensywności automatyzacji, lecz rozejścia się chwili faktycznego przesądzenia i chwili prawnego przypisania skutku.

Blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego pozwala tezę tę zweryfikować. Zarówno żądanie blokady, jak i jej przedłużenie należy do organu, nie do systemu, przy czym wyniki analizy ryzyka stanowią ustawową przesłankę żądania, a przedłużenie następuje w formie postanowienia, z którą ustawa wiąże środek zaskarżenia. Naczelny Sąd Administracyjny, akceptując konstrukcję, przyjął zarazem, że w postępowaniu zażaleniowym dotyczącym przedłużenia blokady podatnik może kwestionować również legalność jej ustanowienia[50]. Rozstrzygnięcie to potwierdza jednak tezę sformułowaną wyżej, zamiast jej przeczyć, z dwóch powodów. Po pierwsze, gwarancja ta ma źródło orzecznicze, nie ustawowe, co pozostaje w kolizji z wymaganiem wyłączności ustawy w określaniu zasad przetwarzania informacji o jednostce, w tym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym profilowania pomocy dla osób bezrobotnych[51]. Po drugie, uruchamia się ona dopiero za pośrednictwem formy, jaką jest postanowienie o przedłużeniu, a więc dopóki forma ta nie zostanie przyjęta, dolegliwość wywołana na podstawie wyniku analitycznego pozostaje poza zakresem środków przysługujących adresatowi.

Jeśli chodzi o kwalifikowanie działania systemu według jego funkcji, a nie według formy, Trybunał Sprawiedliwości uzależnił zgodność systemu automatycznej analizy danych pasażerów z Kartą praw podstawowych od zapewnienia, aby każdy rezultat takiego przetwarzania podlegał indywidualnej weryfikacji środkami niezautomatyzowanymi, zanim wywoła skutek wobec jednostki. Z kolei w sprawie dotyczącej wyliczania wskaźnika zdolności płatniczej Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że samo jego ustalenie stanowi zautomatyzowane podejmowanie decyzji w rozumieniu art. 22 ust. 1 RODO, jeżeli podmiot trzeci w istotnym stopniu opiera na nim rozstrzygnięcie o stosunku prawnym[52]. Znaczenie tego drugiego ustalenia wykracza poza reżim ochrony da-

50 Wyrok NSA z 27.04.2020 r., I FSK 491/20 (CBOSA).

51 Wyrok TK z 6.06.2018 r., K 53/16. Trybunał uznał art. 34a ust. 3c ustawy z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy za niezgodny z art. 51 ust. 1 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, stwierdzając jednocześnie zgodność art. 33 ust. 2b tej ustawy z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje odrębnego środka zaskarżenia czynności ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy.

52 Wyrok TSUE (wielka izba) z 21.06.2022 r., C-817/19, Ligue des droits humains, ECLI:EU:C:2022:491, dotyczący dyrektywy 2016/681 oraz art. 7, 8, 21 i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych. Zob. wyrok TSUE z 7.12.2023 r., C-634/21, SCHUFA Holding (Sco-

nych osobowych, którego dotyczył, przenosi bowiem punkt przypisania gwarancji z aktu formalnie rozstrzygającego na czynność faktycznie przesądzającą.

Płyną stąd dwa wnioski dla konstrukcji nadzoru nad wykorzystywaniem systemów algorytmicznych przez samą administrację. Pierwszy dotyczy kryterium: obecność człowieka w procesie decyzyjnym nie jest miarą wystarczającą, ponieważ organ formalnie rozstrzygający może pozostawać związany wynikiem, którego nie jest w stanie zweryfikować. Miarą właściwą jest realna zdolność odstąpienia od wyniku, a więc dostęp organu do przesłanek oceny i możliwość ich zakwestionowania. Drugi wniosek dotyczy momentu, w którym aktualizują się gwarancje procesowe: należy je wiązać z chwilą, w której wynik maszynowy uzyskuje zdolność determinowania sytuacji prawnej jednostki, a nie z chwilą podjęcia czynności w formie przewidzianej ustawą.

10 Dwufazowa kwalifikacja czynności analitycznych

Charakter prawny czynności analitycznych organu jest w polskiej nauce nieustalony, a proponowana tu kwalifikacja rozróżnia dwie fazy. Faza pierwsza to wytworzenie wyniku analitycznego, które jest czynnością materialno-techniczną. Nie rozstrzyga o prawach ani obowiązkach, lecz tworzy stan wiedzy organu. Z tej kwalifikacji wynikają jednak określone obowiązki, a nie zwolnienie z ich wykonywania. Czynność materialno-techniczna musi mieć podstawę prawną działania administracji, a jej wynik, o ile ma być wykorzystany w sprawie, podlega obowiązkowi utrwalenia w aktach wraz z minimalnym zakresem informacji o sposobie jego wytworzenia. Bez tego uchyla się on od zasady prawdy obiektywnej oraz kontroli instancyjnej i sądowej. Faza druga – użycie wyniku analitycznego jako przesłanki rozstrzygnięcia, które podlega ocenie na podstawie reguł dowodowych i reguł dotyczących uzasadnienia właściwych danemu postępowaniu. Wynik analityczny nie ma statusu dowodu szczególnego rodzaju i nie korzysta z domniemania prawdziwości przysługującego dokumentom urzędowym. Rozdzielenie obu faz zapobiega dwóm przeciwstawnym błędom

---

ring), OQ przeciwko Land Hessen, ECLI:EU:C:2023:957, w którym przyjęto, że automatyczne ustalenie przez biuro informacji kredytowej wskaźnika prawdopodobieństwa dotyczącego zdolności osoby do wykonania w przyszłości zobowiązań płatniczych stanowi zautomatyzowane podejmowanie decyzji w rozumieniu art. 22 ust. 1 RODO, jeżeli podmiot trzeci, któremu wskaźnik przekazano, w istotnym stopniu opiera na nim nawiązanie, wykonanie lub rozwiązanie stosunku umownego.

kwalifikacyjnym: po pierwsze, sprowadzeniu analityki do sfery pozaprawnej techniki, po wtóre, utożsamieniu jej wyniku z rozstrzygnięciem, którym on nie jest. Ujawnia ono zarazem zjawisko, które określam mianem przesunięcia momentu rozstrzygnięcia: tam, gdzie praktyka organu sprowadza się do zatwierdzania wskazań systemu analitycznego, rzeczywisty ciężar decyzyjny przenosi się na fazę analityczną, a formalne rozstrzygnięcie przybiera postać jej ratyfikacji. Przesunięcia tego prawo nie jest w stanie odwrócić, może natomiast sprawić, aby było jawne, poprzez ustanowienie obowiązku dokumentowania fazy pierwszej oraz wymogu rzeczywistej, a nie jedynie formalnej, weryfikacji dokonywanej przez człowieka w fazie drugiej. Literatura przedmiotu poświęcona automatyzacji rozstrzygnięć administracyjnych konsekwentnie identyfikuje zjawisko *automation bias*, polegające na tendencji decydenta do bezkrytycznego przyjmowania wyniku wygenerowanego przez system. Urzędnik rozpatrujący odwołania od rozstrzygnięć wspomaganych algorytmicznie wykazuje tendencję do przyjmowania założenia o nieomylności systemu komputerowego, co w istotnym stopniu ogranicza wartość gwarancyjną przewidzianej prawem kontroli instancyjnej[53]. Urzędnik podejmujący ostateczną decyzję administracyjną, mając do dyspozycji rekomendację wygenerowaną przez system uczący się, narażony jest na typowy błąd poznawczy polegający na przyjęciu tej rekomendacji bez odrębnej analizy przesłanek, na których została oparta, zwłaszcza gdy uzasadnienie systemu pozostaje dla niego nieprzejrzyste[54]. W świetle powyższego należy podkreślić, że gwarancje proceduralne projektowane z myślą o rozstrzygnięciach podejmowanych przez człowieka tracą swą funkcję ochronną, jeżeli przedmiotem weryfikacji staje się nie ustalenie faktów, lecz akceptacja wyniku, którego prawidłowości weryfikujący nie jest już w stanie samodzielnie odtworzyć.

53 Danielle Keats Citron, „Technological Due Process," *Washington University Law Review* 85 (2008): 1249–1313.

54 Cary Coglianese i David Lehr, „Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era," *Georgetown Law Journal* 105 (2017): 1147–1223, zwł. 1171.

11 | Zdolność organu do wyjaśnienia narzędzia analitycznego

Algorytmizacja zmienia również rolę urzędnika w strukturze aparatu administracyjnego. Aparat organu ponosi odpowiedzialność za rozstrzygnięcia, na których treść w rosnącym stopniu wpływa narzędzie analityczne, którego zasad działania urzędnicy nie znają. W europejskim piśmiennictwie poświęconym administrowaniu przez algorytm zjawisko to zostało opisane jako wyzwanie dla prawa służby publicznej oraz odpowiedzialności organu administracyjnego, wymagające ustanowienia nowych obowiązków w zakresie objaśniania i dokumentowania procesu decyzyjnego[55]. Praktyka zagraniczna, której ważnym przykładem pozostaje australijski program automatycznego dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń, wskazuje na konsekwencje masowego wykonywania wyników systemu, którego założeń żaden podmiot wewnątrz administracji nie poddał uprzedniej weryfikacji. Konsekwencją tą była bezprawność o charakterze systemowym, ujawniona dopiero w toku prac powołanej ex post komisji królewskiej[56].

Wniosek o charakterze ustrojowym dotyczy zapewnienia możliwości wyjaśnienia działania narzędzia[57]. Organ posługujący się analityką algorytmiczną obowiązany jest utrzymywać wewnątrz aparatu administracyjnego zaplecze eksperckie pozwalające wskazać, na jakich danych i założeniach opiera się stosowane narzędzie oraz jakie są znane granice jego zawodności. Zaplecze to nie może zostać w całości zastąpione świadczeniem podmiotu zewnętrznego dostarczającego system, albowiem w takim wypadku łańcuch odpowiedzialności zostaje przerwany w punkcie, w którym żaden z podmiotów formalnie odpowiedzialnych nie jest w stanie wskazać zakresu własnej odpowiedzialności. Wnioski te pozostają zbieżne z ustaleniami piśmiennictwa europejskiego, zostały jednak wyprowadzone z materiału normatywnego prawa polskie-

55 Michael Veale i Irina Brass, „Administration by Algorithm? Public Management Meets Public Sector Machine Learning," w *Algorithmic Regulation*, red. Karen Yeung i Martin Lodge (Oxford: Oxford University Press, 2019), 121–149; Ryan Calo i Danielle Keats Citron, „The Automated Administrative State: A Crisis of Legitimacy," *Emory Law Journal* 70, nr 4 (2021): 797–845.

56 Royal Commission into the Robodebt Scheme, *Report* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2023), https://robodebt.royalcommission.gov.au/publications/report.

57 Por. np. Bogdan Fischer i Marlena Sakowska-Baryła, „Wykorzystywanie otwartych danych jako element zwiększenia wyjaśnialności AI," *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 289–305, https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.11166.

go, w szczególności z konstrukcji czynności materialno-technicznych, zasady prawdy obiektywnej oraz wymagań dotyczących uzasadnienia rozstrzygnięcia.

12 Granice automatyzacji rozstrzygnięć

W tym miejscu należy postawić pytanie o granicę, poza którą rozstrzygnięcie nie może zapaść w sposób zautomatyzowany. Punktem wyjścia jest tu prawo ochrony danych osobowych – nie ze względu na przedmiot regulacji, lecz dlatego, że art. 22 RODO stanowi ogólną, horyzontalną normę prawa Unii wprost zakazującą co do zasady rozstrzygania o sytuacji jednostki wyłącznie w sposób zautomatyzowany[58]. Prawo to udziela wszakże odpowiedzi jedynie cząstkowej, natomiast orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości rozciągnęło tę ochronę na zautomatyzowane ustalenie wskaźnika, któremu odbiorca przypisuje rolę rozstrzygającą[59]. Odpowiedź ustrojowa musi sięgać głębiej, ponieważ dotyczy także spraw pozostających poza zakresem tego reżimu.

Przyjęte tutaj kryterium znajduje odpowiednik w rozwiązaniu przyjętym w prawie niemieckim[60]. Automatyzacji może podlegać stosowanie norm, które nie pozostawiają organowi uznania administracyjnego ani nie posługują się zwrotami niedookreślonymi – a zatem takich, których przesłanki dają się w pełni skwantyfikować, a proces subsumpcji nie wymaga ocen wartościujących. Wszędzie tam, gdzie norma odwołuje się do zwrotu niedookreślonego, pozostawia uznanie albo wymaga ważenia, automatyzacja rozstrzygnięcia jest niedopuszczalna, a systemowi wolno powierzyć co najwyżej czynności przygotowawcze. Uzasadnienie tej granicy jest dwojakie: konstrukcje luzu

58 Zob. normy szczególne zawarte w art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27.04.2016 r. (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 89) oraz art. 7 ust. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z 27.04.2016 r. (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 132).

59 Wyrok TSUE z 7.12.2023 r., C-634/21, SCHUFA Holding (Scoring), ECLI:EU:C:2023:957.

60 Zob. § 35a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253), eingefügt durch das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1679); Agnieszka Krawczyk, „Wydanie decyzji administracyjnej z użyciem sztucznej inteligencji (stan obecny i perspektywy)," *Państwo i Prawo* 2026, nr 4: 31–49, gdzie wskazano, że na gruncie § 35a VwVfG akt administracyjny może być wydany automatycznie, jeżeli decyzja nie ma charakteru uznaniowego i nie pozostawia organowi pola do dokonania swobodnej oceny.

decyzyjnego zakładają rozumowanie, które prawodawca powierzył organowi, a więc człowiekowi[61], wymagania zaś stawiane uzasadnieniu zakładają zdolność przedstawienia toku ważenia, której system pozbawiony postaci dyskursywnej nie ma[62].

Europejski spór o prawo jednostki do wyjaśnienia rozstrzygnięcia zautomatyzowanego, w którym kwestionowano istnienie takiego prawa na gruncie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych bądź rekonstruowano je z obowiązków informacyjnych administratora[63], ma z przyjętej tu perspektywy

61 Zob. Małgorzata Jaśkowska, „Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji," w *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel (Warszawa: C. H. Beck, 2010), 213–304.

62 O funkcji uzasadnienia zob. Jan Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie* (Warszawa, 1981); Zbigniew Czarnik, „Gwarancyjna funkcja uzasadnienia decyzji administracyjnej," *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 2013, nr 2: 25–35. Na nieprzystawalność wyjaśnienia generowanego przez system do wymagań stawianych uzasadnieniu wskazuje pośrednio wyrok TSUE z 27.02.2025 r., C-203/22, Dun & Bradstreet Austria, ECLI:EU:C:2025:117, w którym Trybunał uznał, że obowiązku wyjaśnienia nie spełnia ani przekazanie samego algorytmu w postaci formuły matematycznej, ani szczegółowy opis wszystkich etapów przetwarzania.

63 Przeciwko istnieniu prawa do wyjaśnienia: Sandra Wachter, Brent Mittelstadt i Luciano Floridi, „Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation," *International Data Privacy Law* 7, nr 2 (2017): 76–99. Wskazują, że RODO nie zawiera prawnie wiążącego ani egzekwowalnego „prawa do wyjaśnienia" pojedynczych, zautomatyzowanych decyzji. Odmiennie Andrew D. Selbst i Julia Powles, „Meaningful Information and the Right to Explanation," *International Data Privacy Law* 7, nr 4 (2017): 233–242. W sporze tym należy wskazać na istotne rozstrzygnięcie TSUE z 27.02.2025 r., C-203/22, Dun & Bradstreet Austria, ECLI:EU:C:2025:117, w którym Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że skoro informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji obejmują także „istotne informacje o zasadach ich podejmowania", to osoba, której dane dotyczą, może żądać wyjaśnienia procedury i zasad faktycznie zastosowanych przy podejmowaniu decyzji zautomatyzowanej. Wyjaśnienia te powinny obejmować także przedstawienie w przystępnej formie zasad działania stosowanego algorytmu, przyczyn przypisania określonych wartości punktowych oraz znaczenia poszczególnych zmiennych. Można więc żądać podania wszelkich istotnych informacji o procedurze i zasadach przetwarzania w celu osiągnięcia konkretnego rezultatu, do których należy również algorytm profilowania (por. wyrok TSUE z 7.12.2023 r., C-634/21, SCHUFA Holding (Scoring)). W przypadku konfliktu pomiędzy prawem do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa i jego know-how a prawami osób, których dane są przetwarzane, organ nadzorczy lub sąd prowadzący sprawę powinien zobowiązać administratora do przekazania jemu informacji stano-

znaczenie pomocnicze. W polskim prawie administracyjnym obowiązek objaśnienia rozstrzygnięcia wynika z ogólnych wymagań uzasadnienia i automatyzacja nie może go ograniczać. To przeniesienie ciężaru z prawa do wyjaśnienia na obowiązek uzasadnienia jest znamienne dla przyjętej w tym artykule perspektywy ustrojowej.

13 Podsumowanie

Z przeprowadzonych analiz wynika pięć wniosków mających po części znaczenie porządkujące stan obecny, a po części stanowiących postulaty de lege ferenda.

Po pierwsze, wymóg ustawowej podstawy analityki algorytmicznej organów nie jest postulatem, lecz wynika z art. 47 oraz art. 51 ust. 1, 2 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Otwarte pozostaje pytanie o treść takiej podstawy. Przepis powinien określać zakres przetwarzanych danych, dopuszczalne następstwa wyniku analizy oraz tryb jego weryfikacji, ogólne normy zadaniowe nie wystarczają bowiem tam, gdzie wynik ma warunkować ingerencję w sferę praw i obowiązków jednostki.

Po drugie, gwarancje niezależności funkcjonalnej, której prawo Unii wymaga od organów nadzoru, zostały w prawie polskim wprowadzone, lecz bez wspólnego wzorca ustrojowego. Tryb powoływania, długość kadencji i przesłanki odwołania ukształtowano odmiennie w każdej z ustaw ustrojowych. Bez ujednolicenia tych rozwiązań koordynacja działań organów właściwych w sferze gospodarki cyfrowej pozostanie utrudniona, ponieważ ich status ustrojowy jest nieporównywalny.

Po trzecie, wynik analityczny użyty w sprawie powinien być utrwalany w aktach wraz z informacją o narzędziu, jego założeniach i znanych ograniczeniach, co stanowi warunek zarówno realizacji zasady prawdy obiektywnej, jak i efektywności kontroli sądowoadministracyjnej.

Po czwarte, granicę automatyzacji rozstrzygnięć należy wyznaczyć normatywnie według kryterium charakteru stosowanej normy. Art. 14 § 1b k.p.a. i art. 126 § 2 Ordynacji podatkowej dopuszczają bowiem załatwianie spraw pismami generowanymi automatycznie, nie ograniczając zakresu przedmioto-

wiących tajemnicę przedsiębiorstwa, aby następnie rozstrzygnąć o sprzecznych interesach stron.

wego takich spraw. Automatyzacja została wprowadzona jako rozwiązanie proceduralne, bez normy wyłączającej ją tam, gdzie stosowanie prawa wymaga ocen.

Po piąte, formom konsensualnym nowej generacji, z piaskownicą regulacyjną na czele, należy zapewnić gwarancje proceduralne obejmujące decyzyjną formę rozstrzygnięć o dopuszczeniu i wykluczeniu, jawność kryteriów naboru oraz dokumentowanie uzgodnień i zaleceń.

Ustrojowa odpowiedź na regulację algorytmiczną nie wymaga budowy nowego działu prawa, lecz konsekwencji w stosowaniu utrwalonych konstrukcji dogmatycznych do przedmiotu, który stawia je przed nowym wyzwaniem. W odniesieniu do administracji jako podmiotu regulującego algorytmy oznacza to uznanie, że powstał odrębny typ organu, którego niezależność funkcjonalna pochodzi z prawa unijnego, lecz musi zostać zbudowana środkami polskiej ustawy, oraz że rozdzielenie właściwości nadzorczej między odrębne organy wymaga ustanowienia mechanizmu koordynacji, nie zaś skupienia tej właściwości w jednym organie nadrzędnym. W odniesieniu do administracji posługującej się algorytmami jako narzędziem działania oznacza to dwufazową kwalifikację czynności analitycznych, jawność faktu, że rozstrzygnięcie zapada wcześniej niż czynność podejmowana w prawnej formie działania, oraz utrzymanie zdolności organu do wyjaśnienia stosowanego narzędzia.

Obie płaszczyzny łączy jedna konstatacja. Narzędzie działania administracji przestało być neutralne wobec treści rozstrzygnięcia, a prawo nieuwzględniające tej zmiany będzie przypisywać odpowiedzialność podmiotom pozbawionym rzeczywistego wpływu na treść działania. Stąd konkluzja praktyczna – o powodzeniu nadzoru nad technologią decyduje nie tyle zakres kompetencji formalnie przyznanych organom w ustawach, ile ich zdolność do niezależnego, rzetelnego i udokumentowanego wykonywania powierzonych zadań. W tym właśnie wymogu zbiegają się obie tezy postawione we wprowadzeniu, a przeprowadzona ich weryfikacja na materiale prawa polskiego i unijnego potwierdza założenie przyjęte na wstępie: nowość technologii nie uzasadnia odejścia od klasycznych kategorii ustrojowych, wymaga jednak ich konsekwentnego zastosowania do zjawisk, których dotychczasowy porządek ustrojowy nie przewidywał.

Bibliografia

Akt o usługach cyfrowych. Komentarz, red. Dominik Lubasz i Monika Namysłowska. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.

Adamiak, Barbara i Janusz Borkowski. *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*. Warszawa, 2012.

Adamiak, Barbara, Janusz Borkowski, Paweł Borszowski, Ryszard Mastalski i Janusz Zubrzycki. *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. Wrocław, 2017.

Brzeziński, Bogumił. „Deklaracja podatkowa – istota i charakter prawny." *Prawo i Podatki* 2005, nr 1: 14–19.

Burrell, Jenna. „How the Machine 'Thinks': Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms." *Big Data & Society* 3, nr 1 (2016): 1–12. https://doi.org/10.1177/2053951715622512.

Calo, Ryan i Danielle Keats Citron. „The Automated Administrative State: A Crisis of Legitimacy." *Emory Law Journal* 70, nr 4 (2021): 797–845.

Chlipała, Monika. „Przyrzeczenie administracyjne w systemie prawnych form działania administracji." *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 78, nr 1 (2016): 155–167. https://doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.1.13.

Chrisidu-Budnik, Agnieszka. „Administracja publiczna w strukturze sieciowej." W *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. Jerzy Supernat, 70–73. Wrocław, 2009.

Citron, Danielle Keats. „Technological Due Process." *Washington University Law Review* 85 (2008): 1249–1313.

Coglianese, Cary i David Lehr. „Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era." *Georgetown Law Journal* 105 (2017): 1147–1223.

Czarnik, Zbigniew. „Gwarancyjna funkcja uzasadnienia decyzji administracyjnej." *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 2013, nr 2: 25–35.

Długosz, Tomasz, Krzysztof Horubski, Leon Kieres i Tadeusz Kocowski. „Funkcje administracji gospodarczej." W *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel, wyd. 2, 685–806. Warszawa: C. H. Beck, 2018.

Dzwonkowski, Henryk. „Charakter prawny deklaracji podatkowych (Zagadnienia podstawowe)." *Państwo i Prawo* 2001, nr 12: 25–39.

Fajgielski, Paweł. *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*. Wyd. 3. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.

Fischer, Bogdan. „Piaskownica regulacyjna jako instrument publicznego prawa gospodarczego. Między reglamentacją, promocją a eksperymentem prawnym." W *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, t. 5, red. Bogdan Fischer, Adam Pązik i Marek Świerczyński, 353–386. Warszawa: Wolters Kluwer, 2026.

Fischer, Bogdan i Piotr Pietrasz. „Wiążące opinie indywidualne organu nadzoru AI a system urzędowych interpretacji w prawie gospodarczym. Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia jako technika legislacyjna." *Prawo i Więź*, nr 4 (2026): 243–262. https://doi.org/10.36128/5nmsb283.

Fischer, Bogdan i Agnieszka Piskorz-Ryń. „Wyspecjalizowany organ do spraw dostępu do informacji o charakterze publicznym w wybranych krajach UE." W *Główne*

problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej, red. Grzegorz Sibiga, 149–239. Warszawa: C. H. Beck, 2010.

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

Geburczyk, Filip. „Prawa osób fizycznych w kontekście przetwarzania danych osobowych w procesach zautomatyzowanego podejmowania decyzji." *Monitor Prawniczy* 2020, nr 11: 581–587.

Gromek, Tomasz, Adam Pawlikowski, Andrzej Reich i Olga Szczepańska. *Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej*. Warszawa: NBP, 2009.

Grzelak, Agnieszka. „Europejskie organy ochrony danych osobowych – reforma systemu i nowe wyzwania." *Studia z Polityki Publicznej*, nr 4 (2014): 101–105.

Hoff, Wojciech. *Prawny model regulacji sektorowej*. Warszawa, 2008.

Jaśkowska, Małgorzata. „Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji." W *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel, 213–304. Warszawa: C. H. Beck, 2010.

Jaśkowska, Małgorzata, Martyna Wilbrandt-Gotowicz i Andrzej Wróbel. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. 9. Warszawa, 2026.

Kokocińska, Katarzyna. „Kierunki rozwoju nauki publicznego prawa gospodarczego z perspektywy instytucji i wartości konstytucyjnych." *Przegląd Prawa i Administracji* 2018, t. CXIV: 547–557.

Krawczyk, Agnieszka. „Wydanie decyzji administracyjnej z użyciem sztucznej inteligencji (stan obecny i perspektywy)." *Państwo i Prawo* 2026, nr 4: 31–49.

Macudziński, Mariusz. „System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) – nowe narzędzie zwalczania wyłudzeń skarbowych." *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 6, nr 3 (2018): 69–87. https://doi.org/10.12775/PBPS.2018.017.

Mattioli, Pietro. „Navigating the Complexities of the DSA's Enforcement Framework: Sincere Cooperation in Action?" *Utrecht Law Review* 21, nr 1 (2025): 19–35. https://doi.org/10.36633/ulr.1074.

Nowak, Ireneusz. „Współdziałanie organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji podatkowych – aspekt proceduralny." *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 2020, nr 4: 23–51.

Parisini, Emanuele i Eduard Dervishaj. „Emerging Models of National Competent Authorities under the EU AI Act." *Conference on Digital Government Research* 26 (2025). https://doi.org/10.59490/dgo.2025.1007.

Pasquale, Frank. *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015.

Rabska, Teresa. „Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego." W *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. Bożena Popowska i Katarzyna Kokocińska, 15–34. Poznań, 2009.

Ranchordás, Sofia i Valeria Vinci. „Regulatory Sandboxes and Innovation-Friendly Regulation: Between Collaboration and Capture." *Italian Journal of Public Law* 16, nr 1 (2024): 107–139.

Royal Commission into the Robodebt Scheme. *Report*. Canberra: Commonwealth of Australia, 2023. https://robodebt.royalcommission.gov.au/publications/report.

Selbst, Andrew D. i Julia Powles. „Meaningful Information and the Right to Explanation." *International Data Privacy Law* 7, nr 4 (2017): 233–242.

Siemieniak, Paweł. „Prawo do niepodlegania decyzjom podjętym w warunkach zautomatyzowanego przetwarzania danych, w tym profilowania." W *Realizacja praw osób, których dane dotyczą, na podstawie RODO*, red. Bogdan Fischer i Marlena Sakowska-Baryła, 307–329. Wrocław, 2017.

Sibiga, Grzegorz. „Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 § 1b k.p.a.). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?" *Monitor Prawniczy* 2023, nr 6, dodatek specjalny: 7–16.

Skoczny, Tadeusz. „Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce." W *Ius Publicum Europeum. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów, Warszawa, 20–22 września 2001 r.*, red. Hartmut Bauer, Peter M. Huber i Zygmunt Niewiadomski, 115–164. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2003.

Smuha, Nathalie A. *Algorithmic Rule by Law: How Algorithmic Regulation in the Public Sector Erodes the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2025.

Strzyczkowski, Kazimierz. *Prawo gospodarcze publiczne*. Wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.

Strzyczkowski, Kazimierz. „Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej." W *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. Bożena Popowska i Katarzyna Kokocińska, 35–64. Poznań, 2009.

Supernat, Jerzy. „Administrowanie przez sieć." W *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. Adam Maciej Sosnowski, 129–135. Wrocław, 2006.

Supernat, Jerzy. „Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)." W *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Zygmunt Janku, Zbigniew Leński, Marek Szewczyk, Marek Waligórski i Krystyna Wojtczak, 78–86. Wrocław: Kolonia Limited, 2005.

Swora, Mariusz. *Niezależne organy administracyjne. Aspekty prawne, organizacyjne i polityczne*. Bydgoszcz, 2012.

System Prawa Administracyjnego, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel. Warszawa: C. H. Beck, 2010.

System Prawa Administracyjnego, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel. Warszawa: C. H. Beck, 2013.

System Prawa Administracyjnego, t. 8A i 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel, wyd. 2. Warszawa: C. H. Beck, 2018.

Szydło, Marek. *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*. Warszawa: Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005.

Ulbricht, Lena i Karen Yeung. „Algorithmic Regulation: A Maturing Concept for Investigating Regulation of and through Algorithms." *Regulation & Governance* 16, nr 1 (2022): 3–22.

Veale, Michael i Irina Brass. „Administration by Algorithm? Public Management Meets Public Sector Machine Learning." W *Algorithmic Regulation*, red. Karen Yeung i Martin Lodge, 121–149. Oxford: Oxford University Press, 2019.

Wachter, Sandra, Brent Mittelstadt i Luciano Floridi. „Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation." *International Data Privacy Law* 7, nr 2 (2017): 76–99.

Wilbrandt-Gotowicz, Martyna. „Dylematy automatycznego podejmowania decyzji w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle art. 14 § 1b Kodeksu postępowania administracyjnego." *Studia Prawnicze KUL*, nr 3 (2023): 141–158. https://doi.org/10.31743/sp.14504.

Wojtczak, Krystyna i Marcin Princ. „Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych." W *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński i Katarzyna Wlaźlak, 189–206. Warszawa, 2015.

Yeung, Karen i Martin Lodge. „Algorithmic Regulation: An Introduction." W *Algorithmic Regulation*, red. Karen Yeung i Martin Lodge, 1–18. Oxford: Oxford University Press, 2019.

Zetzsche, Dirk A., Ross P. Buckley, Janos N. Barberis i Douglas W. Arner. „Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation." *Fordham Journal of Corporate & Financial Law* 23, nr 1 (2017): 31–103.

Zimmermann, Jan. *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*. Warszawa, 1981.

This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode