

MARCIN KAMIŃSKI

Akt administracyjny zautomatyzowany. Zasadnicze problemy konstrukcyjne zastosowania systemów sztucznej inteligencji w procesach decyzyjnych postępowania administracyjnego na tle prawnoporównawczym

Automated Administrative Act: Fundamental Structural Problems of the Use of Artificial Intelligence Systems in the Decision-Making Processes of Administrative Proceedings from the Perspective of Comparative Law

The subject of the article is the legal prerequisites and limits of the use of artificial intelligence (AI) systems in strong and weak versions for decision-making processes in administrative proceedings. The main objective of the study is the presentation and theoretical assessment of the fundamental structural problems and the limits of the applicability of an automated administrative act from the perspective of the normative regulations of the selected foreign legal systems, primarily German federal law. The comparative legal analysis will focus on the theoretical and practical conditions of the possibility of introducing a fully or partially automated administrative act into the legal system and its relationship to the concept of an electronic administrative act. Separate comments will also be devoted to the assessment of the provisions of Polish

law from the point of view of the essential elements of the construction of an automated administrative act.

MARCIN KAMIŃSKI, profesor nauk prawnych, Uniwersytet Kaliski

ORCID – 0000-0001-9181-2044, e-mail: m.kaminski@uniwersytetkaliski.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE: systemy sztucznej inteligencji (SI) w administracji publicznej, informatyzacja postępowania administracyjnego, akt administracyjny zautomatyzowany, elektroniczny akt administracyjny; algorytmiczne podejmowanie decyzji

KEYWORDS: Artificial Intelligence (AI) systems in public administration, computerization of administrative proceedings, automated administrative act, electronic administrative act, algorithmic decision-making

1 | Systemy sztucznej inteligencji: uwagi terminologiczne

Pojęcie sztucznej inteligencji (SI, AI – Artificial Intelligence) można uznać za konstrukcję heurystyczną i konwencjonalną^[1]. W sensie naukowo-metodologicznym może być ono definiowane jako określona sfera nauki lub wiedzy o charakterze interdyscyplinarnym, która za pośrednictwem uznanych metod naukowych bada, opisuje, wyjaśnia i kwalifikuje procesy maszynowego (obliczeniowego, informatycznego lub robotycznego) zastępowania czynności ludzkiego pojmowania, rozumowania lub działania^[2] albo automatyzacji zachowań przypisywanych istotom inteligentnym^[3].

¹ Por. np. Andreas Tischbirek, „Maßstabs- und Verantwortungsdiffusion in Zeiten digitaler Verwaltung und Künstlicher Intelligenz”, [w:] *Handbuch des Verwaltungsrechts*, t. v, *Maßstäbe und Handlungsformen im deutschen Verwaltungsrecht*, red. Wolfgang Kahl Markus Ludwigs (Heidelberg: C.F. Müller, 2023), 143; Mario Martini, *Black Box Algorithmus – Grundfragen einer Regulierung Künstlicher Intelligenz* (Berlin-Heidelberg: Springer, 2019), 43; Leonid Guggenberger, „Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 12 (2019): 844.

² Patrick Henry Winston, *Artificial Intelligence: Third Edition* (Massachusetts: Pearson 1992), 5.

³ Por. np. George F. Luger, William A. Stubblefield, *Artificial Intelligence: Structures and Strategies for Complex Problem Solving* (Boston: Addison-Wesley Pearson

Pojęcie to może być również rozważane w sensie operacyjnym lub technicznym jako zespół działań i ich rezultatów, które „sprawiają, że maszyna zachowuje się w sposób, który można by nazwać inteligentnym, gdyby w ten sposób zachowywał się człowiek”^[4], co pozwala na utożsamianie szeroko rozumianego i wielopoziomowego „uczenia się maszyn” lub „uczenia maszynowego” (*machine learning*) ze sztuczną inteligencją^[5].

W literaturze światowej (także z zakresu nauk prawnych^[6]) przyjmuje się – jako punkt wyjścia do dalszych szczegółowych analiz – zaproponowany przez J.R. Searle’a podział si na dwie podstawowe formy: „silna si” (*strong AI*) oraz „słaba si” (*weak AI*)^[7]. Kryterium różnicowania dla powyższych form jest osiągnięcie określonego i co do zasady niezależnego od człowieka stopnia „samoświadomości” (autonomiczności) przez dany system sztucznej inteligencji. O ile systemy tzw. słabej (wąskiej) si wykonują w sposób zasadniczo kontrolowalny przez człowieka określone przez niego szczegółowe zadania i funkcje, bez możliwości samodzielnego przejmowania lub kształtowania dodatkowych zadań oraz poszerzania zbioru udostępnianych danych, o tyle systemy tzw. silnej (ogólnej) si są zdolne do samoistnego i względnie autonomicznego identyfikowania swo-

Education 2009), 1-31.

⁴ John McCarthy et. al., „A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence: August 31 1955,” *AI Magazine*, nr 4 (2006): 12.

⁵ Zob. np. David Lehr, Paul Ohm, „Playing with the Data: What Legal Scholars Should Learn About Machine Learning” *University of California. Davies Law Review*, 51 (2017): 669.

⁶ Zob. z obszernej literatury – np. Harry Surden, „Artificial Intelligence and Law: An Overview” *Georgia State University Law Review*, nr 4 (2019): 1308; Paul M. Salmon et. al., „Managing the Risks of Artificial General Intelligence: A Human Factors and Ergonomics Perspective” *Human Factors and Ergonomics in Manufacturing & Service Industries*, nr 5 (2023): 366-378 oraz cytowane tam pozycje. W literaturze polskiej – zob. np. Tomasz Zalewski, „Definicja sztucznej inteligencji”, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji*, red. Luigi Lai, Marek Świerczyński (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 4; Aleksander Chłopecki, *Sztuczna inteligencja – szkice prawnicze i futurologiczne* (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 4; Marcin Rojszczak, „Prawne aspekty systemów sztucznej inteligencji – zarys problemu”, [w:] *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, red. Kinga Flaga-Gieruszyńska, Jacek Gołaczyński, Dariusz Szostek (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 4.

⁷ John R. Searle, „Minds, Brains, and Programs” *The Behavioral and Brain Sciences*, 3 (1980): 417; David Kappos i Asa, Kling, „Ground-Level Pressing at the Intersection of AI and IP” *The Columbia Science & Technology Law Review*, nr 2 (2021): 264; Klaus Mainzer, *Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?* (Berlin – Heidelberg: Springer, 2016), 11, 181.

ich zadań oraz sposobów ich rozwiązywania, bez możliwości kontrolowania (lub sterowania) przez człowieka procesu dochodzenia do końcowych rozwiązań. Na tle tego dość klarownego (aczkolwiek stopniowalnego) kryterium dyferencjacji nie ulega wątpliwości, że aktualnie nie można mówić o stworzeniu zaawansowanych systemów silnej (ogólnej) SI, które odpowiadałyby ściśle definicyjnemu kryterium samodzielności lub autonomiczności^[8]. Ciągłe rozwijane i udoskonalane systemy SI dostarczają wprawdzie użytecznych „intelektualnie” rezultatów pewnych operacji obliczeniowych, jednak nie jest uprawnione twierdzenie, że systemy te osiągnęły poziom porównywalnej lub wyższej oraz niezależnej od ludzkiego kreatora „inteligencji”. Są to systemy „słabej” (niewłaściwej) SI, które przez przetwarzanie pewnych zbiorów danych wprowadzonych przez człowieka, wykrywanie określonych ich wzorców oraz używanie określonych modeli proceduralnych działania komputacyjnego są zdolne do osiągnięcia określonych rezultatów poznawczych lub praktycznych. Działania te nie przypominają jednak ani nie zastępują mechanizmu ludzkiego myślenia, nawet jeśli dany system w ramach tzw. autotreningu (*self-training*) dokonuje „niezależnej” i „kreatywnej” analizy danych, generując różne warianty rozwiązania określonego problemu^[9]. Analiza tego rodzaju ma miejsce w przypadku modelu technologicznego *machine learning*^[10], kiedy system informatyczny, wykorzystując uprzednio zaprogramowane operacje algorytmiczne, modele statystyczne oraz związane z nimi instrukcje, analizuje i wyciąga nowe wnioski (np. dotyczące nowych ryzyk, nieidentyfikowalnych błędów, możliwych zagrożeń, optymalnych rozwiązań problemu) z pewnych wzorców zawartych w udostępnionych zbiorach danych. Uwaga ta odnosi się także do analiz, które odbywają się w ramach naśladujących ludzki układ nerwowy sztucznych sieci neuronalnych (*artificial neural networks*). Systemy tzw. głębokich sieci neuronalnych (*deep neural networks*), wykorzystywane m.in. do specjalistycznego diagnozowania medycznego, mają jednak adaptacyjną zdolność do zmiany swojej

⁸ Harry Surden, „Machine Learning and Law” *Washington Law Review*, nr 1 (2014): 87.

⁹ Por. np. Yavar Bathaee, „The Artificial Intelligence Black Box and the Failure of Intent and Causation” *Harvard Journal of Law & Technology*, nr 2 (2018): 897.

¹⁰ Zob. np. Andrzej Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta. Podstawy prawne zastosowania sztucznej inteligencji* (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 17.

struktury wewnętrznej na podstawie nowych informacji (nadal jednak udostępnianych zewnętrznie)^[11].

Dokonując w dalszej kolejności pewnego uogólnienia, można przyjąć, że termin „systemy sztucznej inteligencji” (AI systems) będzie odnosił się do określonych środowisk komputerowych (jako samodzielnych programów) lub samodzielnych urządzeń przetwarzających dane i wytwarzających określone efekty (np. zachowania robota), bazujących na stosowaniu metod i technik sztucznej inteligencji. Przy takim ujęciu koniecznymi elementami strukturalnymi każdego systemu si będą: architektura systemu, podstawa/metoda działania, baza danych wejściowych^[12]. Najistotniejsze znaczenie ma oczywiście przyjęta metoda działania systemu. Systemy deterministyczne, bazujące na metodzie algorytmicznej i logicznie binarnej^[13], mają charakter operacyjnie zamknięty w tym sensie, że sposób i granice działania systemu są odgórnie ustalone przez jego twórcę (np. systemy eksperckie służące do stawiania prostych diagnoz medycznych lub udzielania ogólnych informacji lub porad prawnych; systemy *machine-learning* wykorzystywane do oceny ryzyka inwestycyjnego). Systemy niedeterministyczne bazują z kolei na metodach algorytmów złożonych, mieszanych (hybrydowych) lub niealgorytmicznych. Mają one charakter operacyjnie otwarty, co oznacza, że nie można z góry przewidzieć sposobów działania i wyników operacji przetwarzania danych, a zatem niemożliwe lub trudno osiągalne jest ustalenie mechanizmu dojścia przez system do określonego rezultatu. Systemy te wykorzystują rozwijane samodzielnie schematy wnioskowań probabilistycznych, aplikując historyczne dane zewnętrzne, dokonując ich transformacji oraz kreując nowe jakościowo dane^[14]. Są to ponadto systemy, w ramach których dochodzi do niezależnego i wtórnego samorozwinięcia określonych reguł działania^[15] (np. systemy samouczące się; systemy algorytmów genetycznych lub ewolucyjnych; systemy

¹¹ Zob. np. Nadia Banteka, „Artificially Intelligent Person” *Houston Law Review*, nr 3 (2021): 542.

¹² Zob. np. Alfred Früh, Dario Haux, „Foundations of Artificial Intelligence and Machine Learning” *Weizenbaum Series*, 29 (2022): 4.

¹³ Na temat pojęć algorytmu, systemu algorytmicznego oraz metody algorytmicznej – zob. np. Robert Sedgewick, Kevin Wayne, *Algorithms, Fourth Edition* (Boston: Addison-Wesley Professional, 2011), 4, 22, 42.

¹⁴ Zob. np. Yee-Fui Ng, Eric Windholz, James Moutsias, „Legal Considerations in Machine-Assisted Decision-Making: Planning and Building as a Case Study” *Bond Law Review*, nr 1 (2023): 146–147.

¹⁵ Por. np. Herbert Zech, „Künstliche Intelligenz und Haftungsfragen” *Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft*, nr 2 (2019): 200.

głębokiego uczenia maszynowego – *machine deep learning systems*; systemy głębokich sieci neuronalnych; systemy nienadzorowanego uczenia się maszyn – *unsupervised machine-learning*).

2 | Zagadnienie zastosowania systemów sztucznej inteligencji w procesach decyzyjnych postępowania administracyjnego. Pojęcie aktu administracyjnego zautomatyzowanego i jego relacja do pojęcia aktu administracyjnego elektronicznego

W procesach stanowienia, stosowania lub wykonywania norm prawa administracyjnego praktyczne zastosowanie znajdują przede wszystkim systemy tzw. słabej si^[16]. Systemy reprezentujące zróżnicowane metody i techniki si (w tym np. algorytmiczne systemy eksperckie oraz systemy *machine-learning*) są stosowane na różnych etapach działania regulacji administracyjno-prawnej oraz w jej różnorodnych dziedzinach (np. w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarządzania ruchem na drogach publicznych, kontroli granicznej, monitorowania stref bezpieczeństwa, nadzoru sanitarnego lub przeciwpożarowego, kontroli stanu środowiska naturalnego, prognozowania zachowań podmiotów administrowanych – np. podatników, oceny ryzyka na rynku finansowym lub kapitałowym, udzielania informacji prawnych jednostkom)^[17]. Pełnią one co do zasady funkcje wspomagające (pomocnicze) lub asystujące^[18] w procesach przygotowywania, podejmowania lub wprowadzania do porządku prawnego rozstrzygnięć

¹⁶ Por. np. Jan Etscheid, Jörn von Luke, Felix Stroh, *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung* (Stuttgart: Fraunhofer IAO, 2020), 27, 37.

¹⁷ Zob. np. Carry Coglianese, David Lehr, „Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era” *The Georgetown Law Journal*, 105 (2017): 1160; Carry Coglianese, Lavi M. Ben Dor, „AI in Adjudication and Administration” *Brooklyn Law Review*, nr 3 (2021): 814; Carry Coglianese, Kat Hefter, „From Negative to Positive Algorithm Rights” *William & Mary Bill of Rights Journal*, nr 4 (2022): 886.

¹⁸ Zob. Daniel Maggen, „Predict and Suspect: The Emergence of Artificial Legal Meaning” *North Carolina Journal of Law & Technology*, nr 1 (2021): 70.

administracyjnych (tzw. *decision-support systems*)^[19]. Wyższym stopniem zastosowania są systemy autonomiczne, które mają zdolność do samodzielnego (a więc znajdują się poza efektywnym wpływem i kontrolą funkcjonariuszy administracji publicznej) podejmowania decyzji prawnych w procesach stanowienia lub stosowania regulacji administracyjnoprawnej (tzw. *decision-making systems*)^[20].

Zagadnienie automatyzacji procesu wydawania aktów administracyjnych (*automation of administrative decision-making process*) może być w ogólnym ujęciu rozważane jako problem interakcji sprzętu i oprogramowania komputerowego z człowiekiem. W tym zakresie można wyróżnić cztery zasadnicze warianty tego rodzaju interakcji: 1) zbieranie danych; 2) analiza danych; 3) selekcja decyzji i działania; 4) implementacja działania^[21]. Przenosząc powyższe warianty na obszar faz postępowania administracyjnego, można wstępnie wskazać pewne typowe zakresy zastosowania „mechanicznej” lub „inteligentnej” automatyzacji czynności procesowych lub techniczno-procesowych tego postępowania.

Z jednej strony jest możliwe wyróżnienie określonych form lub technik elektronicznej (informatyzacji) czynności związanych z fazami wszczęcia, prowadzenia lub zakończenia postępowania. Elektroniczna ta nie wiąże się jednak z użyciem inteligentnych systemów w celu automatyzacji postępowania administracyjnego rozumianej jako „kreatywna” interakcja sprzętu i oprogramowania z zasobami ludzkimi administracji publicznej. Są to jedynie procesy zastosowania sterowalnych i nieautonomicznych technik informatycznych do wykonywania pewnych czynności postępowania (np. związanych z doręczaniem pism przez organy administracji publicznej, wnoszeniem podań do organu, formami elektronicznymi wydawania, autoryzacji lub utrwalania decyzji i postanowień administracyjnych lub podejmowania innych czynności procesowych – np. przeprowadzania lub utrwalania dowodów, kierowania wezwań lub zawiadomień). Z drugiej

¹⁹ Por. np. David Restrepo Amariles, „Algorithmic Decision Systems: Automation and Machine Learning in the Public Administration”, [w:] *The Cambridge Handbook of the Law of Algorithms*, red. Woodrow Barfield (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), 273–300.

²⁰ Por. np. Mireille Hildebrandt, „Algorithmic Regulation and the Rule of Law” *Philosophical Transactions of the Royal Society*, nr 2128 (2018). <http://doi.org/10.1098/rsta.2017.0355>.

²¹ Zob. Raja Parasuraman, Thomas B. Sheridan i Christopher D. Wickens, „A Model for Types and Levels of Human Interaction with Automation” *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics – Part A: Systems and Humans*, nr 3 (2000): 286.

strony w aktualnym stanie rozwoju zastosowania systemów SI w postępowaniu administracyjnym istnieją podstawy do wydzielenia pewnych form lub technik inteligentnej automatyzacji faz lub czynności administracyjno-procesowych. Jakkolwiek tego rodzaju formy lub techniki nadal bazują przede wszystkim na typowych systemach słabej SI, to jednak nadejście etapu wprowadzenia systemu ogólnej SI jest nieuchronne w najbliższej przyszłości. Obecne systemy informatyczne zapewniają inteligentną (co do zasady nadal nieautonomiczną) automatyzację czynności procesowych fazy rozpoznawczej i orzeczniczej postępowania administracyjnego. Dotyczy ona przede wszystkim kompletowania, analizy, selekcji i oceny danych stanowiących materiał dowodowy i podstawę ustalenia stanu faktycznego sprawy, opracowywania wariantów lub propozycji rozstrzygnięć, selekcji możliwych wariantów rozstrzygnięć albo następczej weryfikacji poprawności czynności podjętych przez pracowników organu.

Na tle powyższej dychotomicznej typologii automatyzacji czynności postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego (elektronizacja lub inteligentna automatyzacja) istotne jest wyraźne wydzielenie odrębnych kategorii pojęciowych: elektronicznego aktu administracyjnego oraz aktu administracyjnego zautomatyzowanego.

Pierwsza postać aktu administracyjnego jest związana informatyzacją formy wydania, autoryzacji, utrwalenia lub upublicznienia (w tym doręczenia) aktów administracyjnych. Pojęcie elektronicznego aktu administracyjnego^[22] nawiązuje zatem do płaszczyzny formalno-procesowej aktu, obejmując elektronizację (cyfryzację) pisma (dokumentu) utrwalającego rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej (np. w formie decyzji administracyjnej) lub określonej kwestii procesowej (np. w formie postanowienia administracyjnego) oraz dalsze czynności procesowe związane z tak utrwalonym aktem. Pisma (dokumenty) elektroniczne tego rodzaju mogą być uprzednio przygotowywane i opracowywane

²² Por. tożsame pojęcia elektronicznego aktu administracyjnego (*der elektronische Verwaltungsakt*) oraz elektronicznie wydanego aktu administracyjnego (*der elektronisch erlassene Verwaltungsakt*) – np. Ferdinand O. Kopp, Ulrich Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar* (München: C.H. Beck, 2014), 177, 182, 803, 950; Thorsten Siegel, „Elektronisches Verwaltungshandeln – Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf das Verwaltungsrecht” *Juristische Ausbildung*, nr 9 (2020): 925–927; Steffen Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (München: C.H. Beck, 2023), 142–143; Detlef Kröger, „Elektronische Signaturen im Verwaltungsverfahren”, [w:] *Handbuch IT in der Verwaltung*, red. Martin Wind, Detlef Kröger (Berlin-Heidelberg: Springer, 2006), 315, 326.

przez pracownika organu w odpowiednim programie komputerowym, a następnie utrwalane w postaci elektronicznej i odpowiednio autoryzowane (np. za pomocą kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego lub kwalifikowanej pieczęci elektronicznej organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią – zob. art. 14 § 1a zd. 3 k.p.a.^[23], lub innych technik identyfikacji i autoryzacji organu wydającego akt – zob. § 3a ust. 2 pkt 3 i 4 oraz § 37 ust. 3 i 4 VwVfG^[24]). Pisma obejmujące treść aktu administracyjnego mogą być również opracowywane lub generowane automatycznie z odpowiedniego systemu informatycznego oraz autoryzowane przez ten system lub właściwą elektroniczną platformę komunikacyjną (zob. np. § 37 ust. 3 zd. 3 w zw. z § 3a ust. 2 zd. 4 pkt 3 VwVfG oraz w zw. z § 5 ust. 5 De-Mail-G^[25]) lub za pośrednictwem kwalifikowanego podpisu elektronicznego, kwalifikowanej pieczęci elektronicznej lub innej formy elektronicznej autoryzacji organu administracji publicznej (por. np. art. 14 § 1b zd. 1 k.p.a.). Innym rodzajem szeroko rozumianego elektronicznego aktu administracyjnego są utrwalone w postaci papierowej akty generowane automatycznie z urządzeń lub systemów komputerowych, które ustawa zwalnia z obowiązku opatrzenia podpisem pracownika organu administracji publicznej, zarówno własnoręcznym, jak i utrwalonym w formie elektronicznej (kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym – por. np. art. 14 § 1b zd. 2 k.p.a.), lub także wskazania danych osoby wydającej akt (zgodnie z art. 14 § 1b zd. 1 k.p.a. w zw. z art. 14 § 1a zd. 3 k.p.a. generowane automatycznie pisma załatwiające sprawę mogą być opatrzone kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej bez wskazania w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią). Ustawodawca może również postanowić, że pisma urzędowe (decyzje, postanowienia oraz inne pisma tego rodzaju) „sporządzone z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego” mogą zamiast własnoręcznego podpisu zawierać nadruk imienia i nazwiska wraz ze stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do ich

²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

²⁴ Niemiecka ustawa federalna z dnia 25 maja 1976 r. o postępowaniu administracyjnym (Verwaltungsverfahrensgesetz) w brzmieniu wynikającym z obwieszczenia z 23 stycznia 2003 r. (in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003), BGBl. (Federalny Dziennik Ustaw) I S. 102 ze zm.

²⁵ Niemiecka ustawa federalna z dnia 28 kwietnia 2011 r. o usługach De-Mail (De-Mail-Gesetz vom 28. April 2011), BGBl. (Federalny Dziennik Ustaw) I S. 666 ze zm.

wydania^[26]. W tym wypadku pisma urzędowe są w istocie generowane automatycznie na podstawie danych zamieszczonych w systemie teleinformatycznym i kontrolowanych przez pracownika organu, a następnie podlegają utrwaleniu w formie wydruków z tego systemu. Termin „sporządzenie” ze względu na techniczno-procesowy oraz formalny zakres znaczeniowy nie może być rozumiany jako podstawa do wprowadzenia autonomicznego lub nienadzorowanego (uprzednio lub następczo) opracowywania przez oprogramowanie systemowe projektu lub autoryzowanej wersji aktu administracyjnego. Odrębne znaczenie mają uregulowania dotyczące doręczania lub udostępniania, wydanych i utrwalonych w formie papierowej lub elektronicznej aktów administracyjnych, drogą elektroniczną lub w systemie teleinformatycznym (informatycznym)^[27].

²⁶ Zob. art. 83f ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm.). Por. także art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1251 ze zm.): „Decyzje dotyczące waloryzacji emerytur i rent sporządzone z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego mogą zamiast podpisu zawierać nadruk imienia i nazwiska wraz ze stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do ich wydania.”; art. 10c ust. 7 pkt 9 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 1199 ze zm.): „9) decyzje administracyjne, postanowienia oraz inne pisma doręczane stronie, sporządzone z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego Agencji, mogą zamiast podpisu zawierać imię i nazwisko wraz ze stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do ich wydania.”

²⁷ Zob. art. 39 i art. 39(1) k.p.a. oraz przepisy ustaw szczególnych – np. art. 67 ust. 6 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz.U. poz. 412 ze zm.): „Kierownik biura powiatowego Agencji udostępnia stronie decyzję, o której mowa w ust. 1, w systemie informatycznym Agencji.”; art. 71ab ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm.): „W przypadku podmiotu posiadającego profil informacyjny w systemie teleinformatycznym Zakładu i nieposiadającego adresu do doręczeń elektronicznych, wpisanego do bazy adresów elektronicznych lub elektronicznej skrzynki podawczej w ePUAP, przekazanie pisma w postaci elektronicznej, nadanego przez Zakład, następuje na profil informacyjny w systemie teleinformatycznym Zakładu.”. Por. także § 41 ust. 2a VwVfG. Przepis ten przewiduje m.in., że za zgodą uczestnika postępowania elektroniczny akt administracyjny może zostać podany do wiadomości w ten sposób, że zostanie on pobrany przez uczestnika lub osobę przez niego umocowaną za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci. W takim wypadku organ ma obowiązek zapewnić, że pobranie aktu będzie możliwe tylko po uwierzytelnieniu uprawnionej osoby, a pobrany akt będzie mógł zostać zapisany („Mit Einwilligung des Beteiligten kann ein elektronischer Verwaltungsakt dadurch bekannt gegeben werden, dass er vom Beteiligten oder von seinem Bevollmächtigten über öffentlich zugängliche

Druga modelowa postać aktu administracyjnego (akt administracyjny zautomatyzowany) jest także związana z szeroko rozumianą informatyzacją postępowania administracyjnego, jednak wpływ czynnika automatyzacji ma w tym przypadku inny charakter. Systemy informatyczne (teleinformatyczne) uzyskują w ramach tego modelu określony stopień samodzielności względem osobowego substratu administracji publicznej, kształtując lub kreując nie tylko formę, lecz także treść aktu administracyjnego. W ten sposób dochodzi do osiągnięcia stanu pełnej lub ograniczonej autonomii systemu informatycznego względem źródeł antropicznych, co skutkuje tym, że proces wydawania aktu administracyjnego w sensie materialnym lub także formalnym znajduje się w całości albo w części poza kontrolą i wpływem podmiotów upoważnionych do działania w imieniu organu administracji publicznej. Zasadniczo przyjmuje się, że akty administracyjne mogą być w pełni (*vollautomtisierte Verwaltungsakte*) lub częściowo zautomatyzowane (*teilautomtisierte Verwaltungsakte*)^[28]. O ile te pierwsze są kreowane i wydawane przez określone systemy informatyczne (odpowiadające kryteriom wzorcowym silnej lub słabej SI) w procesach całkowicie zautomatyzowanych, a więc sztuczny system przeprowadza w pełni samodzielnie (niezależnie od człowieka^[29] i bez jego udziału^[30]) wszystkie etapy procesu decyzyjnego aż do wydania aktu^[31], o tyle te drugie są rezultatem współdziałania człowieka (podmiotu działającego w imieniu administracji publicznej) z systemami informatycznymi, które mogą

Netze abgerufen wird. Die Behörde hat zu gewährleisten, dass der Abruf nur nach Authentifizierung der berechtigten Person möglich ist und der elektronische Verwaltungsakt von ihr gespeichert werden kann”).

²⁸ Zob. np. Mario Martini, „Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung” *Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften*, 11 (2017): 443–455; Mario Martini, „Wenn Maschinen entscheiden... – vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 10 (2017): 1–14; Nadja Braun Binder, „Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren, vollautomatisiert erlassene Verwaltungsakte und elektronische Aktenführung”, [w:] *Digitalisierte Verwaltung. Vernetztes E-Government*, red. Margrit Seckelmann (Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2019), 311.

²⁹ Por. Hans P. Bull, „Der »vollständig automatisiert erlassene« Verwaltungsakt: Zur Begriffsbildung und rechtlichen Einhegung von »E-Government«” *Deutsches Verwaltungsblatt*, nr 7 (2017): 409.

³⁰ Por. Hartmut Maurer, Christian Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (München: C.H. Beck, 2017), 520.

³¹ Postępowanie administracyjne prowadzące do wydania tego rodzaju aktu jest więc najczęściej „postępowaniem administracyjnym w pełni zautomatyzowanym” („vollautomatisiertes Verwaltungsverfahren”).

wspomagać, uzupełniać lub nawet zastępować pewne typy czynności postępowania administracyjnego lub jego etapy (np. w zakresie ustalania stanu faktycznego, zbierania lub oceny dowodów, opracowania wariantów rozstrzygnięcia) albo służyć następczej weryfikacji poprawności czynności podjętych przez upoważnionych funkcjonariuszy. Częściowa automatyzacja procesu wydawania (rozumianego materialnie jako etapy stosowania lub konkretyzacji prawa) aktu administracyjnego opiera się więc na zasadzie współdziałania człowieka (pracowników organu lub innych podmiotów działających w imieniu organu administracji publicznej) z systemami informatycznymi, które mogą wspomagać, uzupełniać lub częściowo zastępować czynności procesowe upoważnionej jednostki ludzkiej.

Konstrukcja aktu administracyjnego zautomatyzowanego może jednak budzić poważne wątpliwości teoretycznoprawne i normatywne z punktu widzenia konstrukcji systemu prawnego oraz naczelnych zasad i wartości konstytucyjnych. O ile nie istnieją zasadnicze przeszkody do stosowania złożonych systemów algorytmicznych SI (np. systemów *machine-learning*) na pewnych etapach procesu stosowania (konkretyzacji) norm materialnych w postępowaniu administracyjnym (np. w procesach analizy, selekcji lub kategoryzowania danych będących podstawą rozstrzygnięcia, oceny stopnia ryzyka lub prawdopodobieństwa zaistnienia pewnych stanów lub zdarzeń, kwalifikacji adekwatności pewnych rozwiązań lub opracowania optymalnych wariantów rozstrzygnięć), o tyle poważne zastrzeżenia może rodzić wykorzystanie autonomicznych systemów SI jako determinatywnych narzędzi wyboru, kształtowania lub ustalania treści^[32] aktów administracyjnych regulacyjnych lub aplikacyjnych (w tym decyzji administracyjnych – tzw. *adjudicating by algorithm*). Powstaje bowiem fundamentalne pytanie, czy i w jakim zakresie sztuczne systemy decyzyjne (algorytmiczne albo niealgorytmiczne) mogą przejmować kompetencje i działać w imieniu wydzielonych struktur administracji publicznej (organów), które ze swej istoty – tak w formach monokratycznych, jak i kolegialnych – i zgodnie z porządkiem konstytucyjnym manifestują wolę państwa za pośrednictwem upoważnionych jednostek ludzkich (np. piastuna kompetencji organu lub pracowników urzędu obsługującego organ), w sytuacji gdy legitymowane przez porządek prawny jednostki ludzkie nie sprawują pełnej kontroli nad automatycznym i zasadniczo zdehumanizowanym

³² Co do aktów uznaniowych możliwość tę należy *a limine* odrzucić, natomiast co do aktów związanych – przynajmniej tymczasowo (do momentu wprowadzenia odpowiednio szczegółowej i kompletnej regulacji gwarancyjnej) zawiesić.

procesem decyzyjnym^[33] (por. dalsze uwagi poniżej). W sensie obrazowym mówi się w tym przypadku o wyłączeniu człowieka z właściwej „pętli decyzyjnej” (*a human is „out of the loop” decision*^[34]), a zatem o pozbawieniu go możliwości udziału w procesie podejmowania decyzji.

3 | Akt administracyjny zautomatyzowany. Analiza konstrukcyjna na tle prawno porównawczym

Zagadnienia możliwości ustanowienia i kształtu treściowego normatywnych podstaw instytucji aktu administracyjnego zautomatyzowanego jawią się jako coraz bardziej aktualne i istotne z prawnosystemowego, technicznego i społeczno-ekonomicznego punktu widzenia problemu, których regulacyjne rozwiązanie należy w pierwszej kolejności do ustawodawcy krajowego. W porządkach prawnych należących do modelowych grup systemów prawa germańskiego, romańskiego, anglosaskiego lub nordyckiego problemy te zostały co najmniej częściowo rozwiązane za pomocą procesowych regulacji ogólnych (przede wszystkim o charakterze odsyłającym) lub szczególnych albo wciąż czekają na rozwiązanie.

Reprezentatywny typ regulacji łączącej metodę ogólnej klauzuli odsyłającej do przepisów ustaw szczególnych z przepisami ogólnymi normującymi określone zagadnienia lub instytucje procesowe nierozdzielnie związane z możliwością zastosowania aktu administracyjnego zautomatyzowanego przewiduje niemiecka ustawa federalna z dnia 25 maja 1976 r. o postępowaniu administracyjnym (VwVfG). Do ustawy tej z mocą od dnia 1 stycznia 2017 r. został wprowadzony przepis § 35a, który stanowi ogólną podstawę prawnoprocesową do wydawania aktów administracyjnych w pełni zautomatyzowanych^[35] (tzn. wydawanych całkowicie przez „automatyczne urzędy”, rozumianych szeroko jako urzędy komputerowe obsługiwane przez określone programy lub systemy informatyczne),

³³ Por. dalsze uwagi w pkt. 4 niniejszego opracowania.

³⁴ Coglianese i Ben Dor, „AI in Adjudication and Administration”, 795.

³⁵ Zob. na ten temat – np. Nadja Braun Binder, „Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren im allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht? Der Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens als Vorbild für vollautomatisierte Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 14 (2016): 960–965.

o ile przepisy ustaw szczególnych dopuszczają taką możliwość, a wydanie aktu nie jest pozostawione uznaniu właściwego organu ani organ ten nie dysponuje swobodą oceny stanu faktycznego. Powyższy przepis został merytorycznie i funkcjonalnie powiązany z grupą przepisów VwVfG, które dookreślają i precyzują ogólne ramy i zakres zastosowania instytucji aktu zautomatyzowanego. Zasadniczo regulacje te wykazują związek z aktami częściowo zautomatyzowanymi, modyfikując ogólne standardy proceduralne^[36]. Przykładowo przepis § 24 ust. 1 zd. 3 VwVfG zastrzega na tle zasady oficjalności postępowania wyjaśniającego, że w przypadku wykorzystywania automatycznych urządzeń do aktu administracyjnego, organ jest zobowiązany do uwzględnienia faktycznych danych dotyczących uczestnika postępowania, istotnych w indywidualnej sprawie, które nie zostałyby ustalone w postępowaniu automatycznym. Regulacja ta nie wskazuje jednak sposobu, w jaki organ miałby „uwzględnić” te dodatkowe dane, jeśli proces decyzyjny byłby w pełni zautomatyzowany. Należy zatem przyjąć, że regulacja ta może odnosić się tylko do aktów częściowo zautomatyzowanych. Podobne rozwiązania ustanowiono w § 31a^[37] księgi X. federalnego kodeksu socjalnego (SGB)^[38]. Odmienna regulacja wynika z § 28 ust. 2 pkt. 4 VwVfG. Przepis ten przewiduje, że organ prowadzący postępowanie przed wydaniem aktu może odstąpić od wysłuchania uczestnika postępowania, jeżeli w świetle okoliczności konkretnego przypadku nie jest ono nakazane, m.in. w przypadku gdy zamierza wydać akt za pomocą automatycznego urządzenia. Stylizacja normatywna powyższego przepisu dowodzi, że założona w nim możliwość zastosowania wyjątku od zasady uprzedniego wysłuchania może mieć zastosowanie tylko do aktów częściowo zautomatyzowanych, skoro w przypadku pełnej automatyzacji zasada ta podlegałaby wyłączeniu. Komplementarna treściowo regulacja znajduje zastosowanie do zasady uzasadniania aktów administracyjnych. Zasada ta również może zostać wyłączona przez organ w przypadku aktów zautomatyzowanych, jeżeli w świetle okoliczności konkretnego przypadku uzasadnienie nie jest nakazane (§ 39 ust. 2 pkt 3 VwVfG). Udział pracownika

³⁶ Por. np. Siegel, „Elektronisches Verwaltungshandeln – Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf das Verwaltungsrecht”, 926–927.

³⁷ Zob. szersze uwagi – np. Ernst-Wilhelm Luthé, „Der vollständig automatisierte Erlass eines Verwaltungsaktes nach § 31a SGB X. sgb” *Die Sozialgerichtsbarkeit*, 5 (2017): 250–258.

³⁸ Das Zehnte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2001, BGBl. I S. 130 ze zm.

organu w podejmowaniu rozstrzygnięcia uznaniowego co do odstąpienia od uzasadnienia należy odczytywać jako podstawę do przyjęcia poglądu, że przepis ten może mieć zastosowanie tylko do aktów częściowo zautomatyzowanych. Również treść § 37 ust. 5 zd. 1 VwVfG wskazuje, że przewidziane w nim uproszczenie formy uzewnętrznienia aktu odnosi się do aktów częściowo zautomatyzowanych. Jeżeli bowiem przepis ten stanowi, że pisemny akt administracyjny wydany za pomocą automatycznych urządzeń może nie zawierać podpisu oraz danych osobowych pracownika organu, to jest oczywiste, że w procesie wydania aktu konieczne jest uczestnictwo czynnika ludzkiego, co oznacza regulacja ta nie dotyczy aktów w pełni zautomatyzowanych. Odrębnie rozważa się możliwość zastosowania § 41 ust. 2a VwVfG (regulującego podanie do wiadomości aktu przez umożliwienie jego pobrania z publicznie dostępnej sieci) także do aktów częściowo zautomatyzowanych^[39]. Niestety lakoniczność, niepełność i brak koniecznej precyzji powyższych regulacji normatywnych, problemy ochrony prawnej adresatów aktów zautomatyzowanych oraz sporny zakres ich kontrolowalności na drodze administracyjnej i sądownoadministracyjnej budzą poważne wątpliwości teoretyczne i praktyczne^[40].

Na uwagę zasługują także rozbudowane rozwiązania normatywne przewidziane w federalnej ordynacji podatkowej z dnia 16 marca 1976 r. (AO)^[41]. Przepis § 155 ust. 4 AO przewiduje m.in., że organy podatkowe mogą w sposób „wyłącznie zautomatyzowany” (*ausschließlich automationsgestützt*) ustalać, korygować, cofać, odwoływać, uchylać lub zmieniać wymiar podatku oraz ulg i zaliczek podatkowych na podstawie dostępnych informacji oraz danych dostarczonych przez podatnika, o ile nie ma podstaw do rozpatrywania indywidualnej sprawy przez urzędników. Dotyczy

³⁹ Nadja Braun Binder, „Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes und Bekanntgabe über Behördenportale. Anmerkungen zu den §§ 24 Abs. 1 Satz 3, 35a und 41 Abs. 2a VwVfG” *Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften*, 11 (2016): 891–898.

⁴⁰ Zob. np. Martin Stegmüller, „Vollautomatisierte Verwaltungsakte – eine kritische Sicht auf die neuen § 24 I 3 und § 35a VwVfG” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 37 (2018): 353–358; Ariane Berger, „Der automatisierte Verwaltungsakt – Zu den Anforderungen an eine automatisierte Verwaltungsentscheidung am Beispiel des § 35a VwVfG” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 17 (2018): 1260; Annette Guckelberger, „Automatisierte Verwaltungsentscheidungen. Stand und Perspektiven” *Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften*, nr 13 (2021): 566.

⁴¹ Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002, BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61 ze zm.

to także aktów administracyjnych związanych, wydawanych w powyższym zakresie, a także postanowień dodatkowych, które zgodnie z § 120 AO zostały dodane do ustaleń, ulg lub zaliczek podatkowych lub są z nimi powiązane, o ile zgodnie z wytycznymi Federalnego Ministra Finansów lub najwyższego finansowego organu krajowego zostało tak ogólnie zarządzone. Jednocześnie ustawodawca federalny postanowił, że w przypadku wydania aktu w pełni zautomatyzowanego obowiązuje zasada (działająca jako fikcja prawna), iż „decyzja woli” dotycząca wydania i podania do wiadomości aktu zostaje uznana za podjętą w momencie zakończenia maszynowego przetwarzania danych. W ten sposób niemiecki ustawodawca federalny z jednej strony co najmniej częściowo rozwiązał problem przypisania maszynowych czynności wydania i uzewnętrznienia aktu zautomatyzowanego właściwym organom, w których strukturze działają określone urzędy lub systemy, z drugiej zaś – określił miarodajny moment wydania i wprowadzenia do porządku prawnego tego rodzaju aktu, co ma istotne znaczenia z punktu widzenia wyznaczenia miarodajnego stanu prawnego i faktycznego sprawy. Częściową automatyzację procesu decyzyjnego przewidziano także w § 88 ust. 5 AO. Przepis ten dotyczy systemów zarządzania ryzykiem (*Risikomanagementsysteme*), upoważniając organy podatkowe do wykorzystywania zautomatyzowanych systemów tego rodzaju (spełniających określone w tym przepisie dodatkowe warunki) do oceny potrzeby dalszych ustaleń i kontroli w celu zapewnienia, że podatki, ulgi i zaliczki podatkowe są ustalane w sposób równoprawny i zgodny z prawem.

Ogólne podstawy prawne do podejmowania tzw. zautomatyzowanych działań administracyjnych (*actuación administrativa automatizada*) zostały ustanowione także w hiszpańskiej ustawie 40/2015 z dnia 1 października o systemie prawnym sektora publicznego^[42]. Przepis art. 41 ust. 1 powyższej ustawy stanowi, że „zautomatyzowanym działaniem administracyjnym” są wszelkie akty lub czynności podejmowane w ramach postępowania administracyjnego wyłącznie za pośrednictwem środków elektronicznych („*acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos*”), bez bezpośredniego udziału funkcjonariusza publicznego („*no haya intervenido de forma directa un empleado público*”). Istotne z punktu widzenia przypisania administracji publicznej skutków prawnych działań zautomatyzowanych i odpowiedzialności administracyjnoprawnej

⁴² Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE (Boletín Oficial del Estado) núm. 236, de 02/10/2015.

za te działania^[43] oraz ich kontroli jest zastrzeżenie (art. 41 ust. 2), że warunkiem zastosowania tego rodzaju rozwiązań jest uprzednie ustanowienie właściwego organu (właściwych organów), stosownie do danego przypadku, w celu określenia specyfikacji, oprogramowania, konserwacji, nadzoru i kontroli jakości oraz, w stosownych przypadkach, audytu systemu informatycznego i jego kodu źródłowego^[44]. Ustawodawca hiszpański przyjmuje zatem nie tylko zasadę kontrolowalności zarówno warunków technicznych i funkcjonalnych (co najmniej wyjściowych) systemu informatycznego służącego podejmowaniu zautomatyzowanych działań administracyjnych (w tym wydawania aktów administracyjnych), lecz także zasadę odpowiedzialności właściwych organów za przebieg i skutki prawne tego rodzaju działań. Konkretyzacją powyższych zasad jest regulacja wynikająca z art. 23 (Inteligencia Artificial y mecanismos de toma de decisión automatizados; Sztuczna inteligencja i mechanizmy zautomatyzowanego podejmowania decyzji)^[45] ustawy nr 15/2022 z dnia 12 lipca, dotyczącej kompleksowego zagwarantowania i promowania prawa do równego traktowania i niedyskryminacji^[46]. W powyższym przepisie postanowiono m.in., że organy administracji publicznej będą podejmowały działania promujące stosowanie mechanizmów, dzięki którym algorytmy stosowane w administracyjnych procesach decyzyjnych będą uwzględniać kryteria minimalizacji stronniczości, przejrzystości i odpowiedzialności, jeżeli tylko będzie to technicznie wykonalne. W tym celu uprawnione organy, w granicach swoich kompetencji w zakresie ustalania algorytmów, będą traktowały priorytetowo przejrzystość w ich projektowaniu i wdrażaniu oraz możliwość interpretacji podjętych na ich podstawie decyzji, a ponadto będą promować stosowanie „etycznej, rzetelnej i respektującej prawa podstawowe sztucznej inteligencji, zwłaszcza kierując się zaleceniami Unii Europejskiej w tym zakresie”.

⁴³ Por. np. Isaac Martín Delgado, „Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada” *Revista de Administración Pública*, 180 (2009): 360.

⁴⁴ Zob. szerzej np. Rubén Martínez Gutiérrez, „El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales”, [w:] *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, red. Isaac Martín Delgado (Madrid: Iustel, 2020), 143–224.

⁴⁵ Por. uwagi na ten temat – np. Inmaculada Jiménez-Castellanos Ballesteros, „Decisiones automatizadas y transparencia administrativa: nuevos retos para los derechos fundamentales” *Revista Española de la Transparencia*, 16 (2023): 210.

⁴⁶ Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, BOE núm. 167, de 13/07/2022.

W świetle kryterium ochrony praw jednostki będącej adresatem aktu administracyjnego zautomatyzowanego, w tym prawa do informacji wyjaśniającej zasady działania systemu algorytmicznego będącego podstawą podjęcia indywidualnej decyzji, bardzo istotne są regulacje obowiązujące we francuskim porządku prawnym^[47]. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma art. L.311-3-1^[48] ordonansu Prezydenta Republiki nr 2015-1341 z 23 października 2015 r. wprowadzającego kodeks stosunków między społeczeństwem a administracją (CRPA)^[49]. Przepis ten stanowi, że z zastrzeżeniem pkt. 2° art. L.311-5 (regulującego przesłanki wyłączające opiniowanie i podawanie do wiadomości dokumentów administracyjnych), indywidualna decyzja podjęta na podstawie przetwarzania algorytmicznego („une décision individuelle prise sur le fondement d’un traitement algorithmique”) zawiera wyraźną wzmiankę informującą zainteresowaną stronę o tego rodzaju przetwarzaniu, natomiast zasady określające to przetwarzanie, a także główne cechy jego realizacji, administracja przekazuje zainteresowanej stronie, jeśli zgłosi w tym przedmiocie żądanie. W przepisie tym dodatkowo zastrzeżono, że warunki jego stosowania określa dekret Rady Stanu. Organ ten dekretem nr 2017-330 z dnia 14 marca 2017 r.^[50] wprowadził do CRPA art. R.311-3-1-1 i art. R.311-3-1-2, które jako regulacje wykonawcze nakazują organom administracji publicznej, aby na żądanie osoby, której dotyczy indywidualna decyzja podjęta na podstawie przetwarzania algorytmicznego, przekazywać w zrozumiałej formie i pod warunkiem, że nie narusza to tajemnicy prawnie chronionej, informacje dotyczące: 1) stopnia i sposobu udziału przetwarzania algorytmicznego w podejmowaniu decyzji; 2) przetwarzanych danych oraz ich źródła; 3) parametrów przetwarzania oraz, w stosowanych przypadkach, wagę tych parametrów odnoszących się do osoby zainteresowanej; 4) operacji przeprowadzonych w ramach przetwarzania.

⁴⁷ Zob. np. Judith Rochfeld, „L’encadrement des décisions prises par algorithme” *Dalloz IP/IT: droit de la propriété intellectuelle et du numérique*, 9 (2018): 474-479.

⁴⁸ Regulacja ta została ustanowiona przez art. 4 ustawy nr 2016-1321 z dnia 7 października 2016 r. dotyczącej cyfryzacji Republiki (1), LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (1), JORF n°0235 du 8 octobre 2016.

⁴⁹ Ordonnance no. 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l’administration, Journal Officiel de la République Française (JORF) n°0248 du 25 octobre 2015.

⁵⁰ Décret n° 2017-330 du 14 mars 2017 relatif aux droits des personnes faisant l’objet de décisions individuelles prises sur le fondement d’un traitement algorithmique, JORF n°0064 du 16 mars 2017.

Odrębnie należy wspomnieć o intensywnym rozwoju regulacji prawnej dotyczącej zautomatyzowanych aktów administracyjnych w państwach skandynawskich, w szczególności w fińskim porządku prawnym. Na podstawie ustawy 487/2023 z 23 marca 2023 r. dokonano nowelizacji (z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2023 r.) fińskiej ustawy 434/2003 o postępowaniu administracyjnym (*Hallintolaki*), wprowadzając do niej rozdział 8b regulujący zagadnienie wydawania zautomatyzowanych aktów administracyjnych („Automatyczne rozstrzygnięcie sprawy” [*Asian ratkaiseminen automaattisesti*])^[51]. Nowa regulacja ustanawia ogólne warunki dopuszczalności (niezależne od przepisów ustaw szczególnych) zastosowania automatycznego przetwarzania danych w celu wydania aktu (art. 53e), zasady ochrony prawnej adresata aktu zautomatyzowanego (art. 53f w zw. z art. 53e) oraz zasady powiadamiania o automatycznym rozstrzygnięciu (art. 53g). Szczególnie istotne jest zastrzeżenie, zgodnie z którym żądanie strony w zakresie zmiany (lub żądania z nim równorzędne) aktu zautomatyzowanego nie może zostać załatwione automatycznie, chyba że żądanie to nie dotyczy innej strony i zostanie uwzględnione w całości w sposób automatyczny.

Na zakończenie przeprowadzonego przeglądu warto wskazać, że również brytyjski porządek prawny przewiduje szczególne podstawy ustawowe do wydawania decyzji lub innych czynności administracyjnych przez systemy informatyczne w określonych dziedzinach regulacji administracyjnoprawnej. Ustawodawca brytyjski najczęściej zastrzega jednak, że decyzje (czynności) „wydawane przez komputer” muszą pozostawać pod kontrolą upoważnionego urzędnika, który pozostaje odpowiedzialny za tego rodzaju operacje informatyczne („Any decision, determination or assessment [...] may be made or issued not only by an officer [...] but also – a) by a computer for whose operation such an officer is responsible;”).

⁵¹ Na temat teoretycznej dyskusji o automatyzacji wydawania decyzji administracyjnych z perspektywy fińskiego porządku prawnego – zob. np. Markku Suksi, „Administrative Due Process when Using Automated Decision-Making in Public Administration: Some Notes from a Finnish Perspective” *Artificial Intelligence and Law*, nr 1 (2021): 87–110.

4 | Akt administracyjny zautomatyzowany a polska regulacja administracyjnoprocesowa

Zestawiając powyższe ustalenia prawnoporównawcze z aktualnymi rozwiązaniami prawa polskiego oraz nawiązując do już przedstawionych uwag^[52], można stwierdzić, że porządek ten nie reguluje bezpośrednio zagadnienia w pełni zautomatyzowanych aktów administracyjnych, jak również nie ustanawia ogólnych podstaw normatywnych w tym zakresie. Obowiązujące regulacje procesowe i materialnoprawne w rozważanym obszarze dotyczą zagadnień związanych z elektroniczną formą wydania, uzewnętrznienia (w tym doręczenia) lub utrwalenia aktów administracyjnych (w tym decyzji, postanowień, zaświadczeń, protokołów administracyjnych), natomiast nie regulują one automatyzacji kolejnych faz procesu wydawania tych aktów. W analizowanym zakresie można wskazać ogólne podstawy prawnoprocesowe elektronicznej automatyzacji aktów i czynności procesowych postępowania administracyjnego, jednak przedmiotem ich regulacji są tylko kwestie sporządzenia, autoryzacji, utrwalenia i doręczenia pism urzędowych w postaci elektronicznej (art. 14 § 1a, art. 39–39¹ k.p.a.) lub pism urzędowych generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej (art. 14 § 1b k.p.a.). Również przepis art. 14 § 1c k.p.a. nie daje podstaw do kwalifikowania załatwiania spraw „z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne” jako formy wydawania aktów zautomatyzowanych. Niezdefiniowany termin „usługi online” należy wiązać z uproszczonymi sposobami informatycznej identyfikacji podmiotowej lub składania oświadczeń woli przez podmioty administrowane. Również przewidziane w ustawach szczególnych regulacje wprowadzające możliwość „sporządzania” decyzji administracyjnych „z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego” (np. masowo wydawane decyzje w sprawach ubezpieczeń społecznych^[53]) nie stanowią podstawy do zastosowania aktu zautomatyzowanego. Regulacje te można by uznać za podstawę do fragmentarycznej (częściowej) automatyzacji procesów decyzyjnych, w sytuacji gdyby na podstawie

⁵² Zob. wcześniejsze rozważania (pkt 2).

⁵³ Zob. wcześniejsze rozważania (pkt 2).

odrębnych przepisów określone czynności związane z ustalaniem stanu faktycznego, zbieraniem dowodów lub przygotowaniem treści rozstrzygnięcia były wykonywane samodzielnie przez określony program komputerowy w systemie informatycznym (teleinformatycznym). Brak jest również podstaw do twierdzenia, że podstawą instytucji zautomatyzowanych aktów administracyjnych mógłby stać się przepis art. 14 § 2 k.p.a., który przewiduje, że sprawy mogą być załatwiane m.in. „za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną” lub „za pomocą innych środków łączności”. Przepis ten określa jedynie dopuszczony przez prawo sposób działania upoważnionego pracownika organu, natomiast nie reguluje zagadnienia możliwości zastąpienia tego podmiotu przez system informatyczny.

Bibliografia

- Banteka Nadia, „Artificially Intelligent Person” *Houston Law Review*, nr 3 (2021): 537–596.
- Bathae Yavar, „The Artificial Intelligence Black Box and the Failure of Intent and Causation” *Harvard Journal of Law & Technology*, nr 2 (2018): 890–938.
- Berger Ariane, „Der automatisierte Verwaltungsakt – Zu den Anforderungen an eine automatisierte Verwaltungsentscheidung am Beispiel des § 35a VwVfG” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 17 (2018): 1260–1264.
- Braun Binder Nadja, „Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren im allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht? Der Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens als Vorbild für vollautomatisierte Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 14 (2016): 960–965.
- Braun Binder Nadja, „Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren, vollautomatisiert erlassene Verwaltungsakte und elektronische Aktenführung”, [w:] *Digitalisierte Verwaltung. Vernetztes E-Government*, red. Margrit Seckelmann. 311–326. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2019.
- Braun Binder Nadja, „Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes und Bekanntgabe über Behördenportale. Anmerkungen zu den §§ 24 Abs. 1 Satz 3, 35a und 41 Abs. 2a VwVfG” *Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften*, 11 (2016): 891–898.

- Bull Hans P., „Der »vollständig automatisiert erlassene« Verwaltungsakt: Zur Begriffsbildung und rechtlichen Einhegung von »E-Government«” *Deutsches Verwaltungsblatt*, nr 7 (2017): 409–419.
- Chłopecki Aleksander, *Sztuczna inteligencja – szkice prawnicze i futurologiczne*. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- Coglianese Carry, David Lehr, „Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era” *The Georgetown Law Journal*, 105 (2017): 1147–1223.
- Coglianese Carry, Kat Hefter, „From Negative to Positive Algorithm Rights” *William & Mary Bill of Rights Journal*, nr 4 (2022): 883–923.
- Coglianese Carry, Lavi M. Ben Dor, „AI in Adjudication and Administration” *Brooklyn Law Review*, nr 3 (2021): 791–838.
- Delgado Isaac Martín, „Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada” *Revista de Administración Pública*, 180 (2009): 353–386.
- Detterbeck Steffen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: C.H. Beck, 2023.
- Etscheid Jan, Jörn von Luke, Felix Stroh, *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung*, Stuttgart: Fraunhofer IAO, 2020.
- Früh Alfred, Dario Haux, „Foundations of Artificial Intelligence and Machine Learning” *Weizenbaum Series*, 29 (2022): 4–25.
- Guckelberger Annette, „Automatisierte Verwaltungsentscheidungen. Stand und Perspektiven” *Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften*, nr 13 (2021): 566–578.
- Guggenberger Leonid, „Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 12 (2019): 844–850.
- Hildebrandt Mireille, „Algorithmic Regulation and the Rule of Law” *Philosophical Transactions of the Royal Society A* 376, nr 2128 (2018). <http://doi.org/10.1098/rsta.2017.0355>.
- Jiménez-Castellanos Ballesteros Inmaculada, „Decisiones automatizadas y transparencia administrativa: nuevos retos para los derechos fundamentales” *Revista Española de la Transparencia*, 16 (2023): 191–215.
- Kappos David, Asa Kling, „Ground-Level Pressing at the Intersection of AI and IP” *The Columbia Science & Technology Law Review*, nr 2 (2021): 263–283.
- Kopp Ferdinand O., Ulrich Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. München: C.H. Beck, 2014.
- Krasuski Andrzej, *Status prawny sztucznego agenta. Podstawy prawne zastosowania sztucznej inteligencji*. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Kröger Detlef, „Elektronische Signaturen im Verwaltungsverfahren”, [w:] *Handbuch IT in der Verwaltung*, red. Martin Wind, Detlef Kröger. 315–345. Berlin-Heidelberg: Springer, 2006.

- Lehr David, Paul Ohm, „Playing with the Data: What Legal Scholars Should Learn About Machine Learning” *University of California. Davies Law Review*, 51 (2017): 653–717.
- Luger George F., William A. Stubblefield, *Artificial Intelligence: Structures and Strategies for Complex Problem Solving*. Boston: Addison-Wesley Pearson Education, 2009.
- Luthe Ernst-Wilhelm, „Der vollständig automatisierte Erlass eines Verwaltungsaktes nach § 31a SGB X. SGB” *Die Sozialgerichtsbarkeit*, 5 (2017): 250–258.
- Maggen Daniel, „Predict and Suspect: The Emergence of Artificial Legal Meaning” *North Carolina Journal of Law & Technology*, nr 1 (2021): 67–122.
- Mainzer Klaus, *Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?*. Berlin-Heidelberg: Springer, 2016.
- Martínez Gutiérrez Rubén, „El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales”, [w:] *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, red. Isaac Martín Delgado. 143–224. Madrid: Iustel, 2020.
- Martini Mario, „Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung” *Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften*, 11 (2017): 443–455.
- Martini Mario, „Wenn Maschinen entscheiden... – vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 10 (2017): 1–14.
- Martini Mario, *Black Box Algorithmus – Grundfragen einer Regulierung Künstlicher Intelligenz*. Berlin-Heidelberg: Springer, 2019.
- Maurer Hartmut, Christian Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: C.H. Beck, 2017.
- McCarthy John, Marvin L. Minsky, Nathaniel Rochester, Claude E. Shannon, „A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence: August 31 1955” *AI Magazine*, nr 4 (2006): 12–14.
- Ng Yee-Fui, Eric Windholz, James Moutsias, „Legal Considerations in Machine-Assisted Decision-Making: Planning and Building as a Case Study” *Bond Law Review*, nr 1 (2023): 143–168.
- Parasuraman Raja, Thomas B. Sheridan, Christopher D. Wickens, „A Model for Types and Levels of Human Interaction with Automation” *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics – Part A: Systems and Humans*, nr 3 (2000): 286–297.
- Restrepo Amariles David, „Algorithmic Decision Systems: Automation and Machine Learning in the Public Administration”, [w:] *The Cambridge Handbook of the Law of Algorithms*, red. Woodrow Barfield. 273–300. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

- Rochfeld Judith, „L'encadrement des décisions prises par algorithme” *Dalloz IP/IT: droit de la propriété intellectuelle et du numérique*, 9 (2018): 474-479.
- Rojszczak Marcin, „Prawne aspekty systemów sztucznej inteligencji – zarys problemu”, [w:] *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, red. Kinga Flaga-Gieruszyńska, Jacek Gołaczyński, Dariusz Szostek. 1-22. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Salmon Paul M., Chris Baber, Catherine Burns Tony, Carden, Nancy Cooke, Missy Cummings, Peter Hancock, Scott McLean, Gemma J.M. Read, Neville A. Stanton, „Managing the Risks of Artificial General Intelligence: A Human Factors and Ergonomics Perspective” *Human Factors and Ergonomics in Manufacturing & Service Industries*, nr 5 (2023): 366-378.
- Searle John R., „Minds, Brains, and Programs” *The Behavioral and Brain Sciences*, 3 (1980): 417-457.
- Sedgewick Robert, Kevin Wayne, *Algorithms, Fourth Edition*. Boston: Addison-Wesley Professional, 2011.
- Siegel Thorsten, „Elektronisches Verwaltungshandeln – Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf das Verwaltungsrecht” *Juristische Ausbildung*, nr 9 (2020): 920-931.
- Stegmüller Martin, „Vollautomatisierte Verwaltungsakte – eine kritische Sicht auf die neuen § 24 I 3 und § 35a VwVfG” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 37 (2018): 353-358.
- Suksi Markku, „Administrative Due Process when Using Automated Decision-Making in Public Administration: Some Notes from a Finnish Perspective” *Artificial Intelligence and Law*, nr 1 (2021): 87-110.
- Surden Harry, „Artificial Intelligence and Law: An Overview” *Georgia State University Law Review*, nr 4 (2019): 1305-1337.
- Surden Harry, „Machine Learning and Law” *Washington Law Review*, nr 1 (2014): 87-115.
- Tischbirek Andreas, „Maßstabs- und Verantwortungsdiffusion in Zeiten digitaler Verwaltung und Künstlicher Intelligenz”, [w:] *Handbuch des Verwaltungsrechts*, t. v, *Maßstäbe und Handlungsformen im deutschen Verwaltungsrecht*, red. Wolfgang Kahl Markus Ludwigs. 143-176. Heidelberg: C.F. Müller, 2023.
- Winston Patrick Henry, *Artificial Intelligence: Third Edition*. Massachusetts: Pearson, 1992.
- Zalewski Tomasz, „Definicja sztucznej inteligencji”, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji*, red. Luigi Lai, Marek Świerczyński. 1-14. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Zech Herbert, „Künstliche Intelligenz und Haftungsfragen” *Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft*, nr 2 (2019): 198-219.