

Recenzja rozprawy doktorskiej
Pana mgra Igora Gontarza
„Kontrola systemów automatycznego decydowania stosowanych w postępowaniu
administracyjnym”
Poznań 2024, ss. 331

I. Uwagi ogólne

Recenzowana rozprawa stanowi studium prawne dotyczące całokształtu problemów prawnych wyłaniających się z dogmatycznej analizy kontroli tych systemów automatycznego decydowania (ADM), które znalazły lub mogą znaleźć zastosowanie w załatwianiu spraw administracyjnych w trybie i na zasadach ogólnego postępowania administracyjnego. Analizy te nie koncentrują się zatem na prawnych problemach stosowania tego systemu w postępowaniu administracyjnym (aczkolwiek są one uwzględniane w rozprawie w odpowiednim zakresie), lecz na przesłankach, warunkach, charakterze i kontroli systemu ADM w tym postępowaniu. Zgodnie bowiem z naczelną hipotezą rozprawy, automatyzacja postępowania administracyjnego, czyli stosowanie w tym postępowaniu ADM, nawet legalne, rodzi ryzyko niespełnienia standardów sprawiedliwości proceduralnej, co uzasadnia ograniczenie przedmiotu rozważań do tytułowego zagadnienia kontroli ADM.

Należy w związku tym podkreślić, że tak skonstruowany problem badawczy jest współcześnie jednym z najdonioślejszych i najmniej zbadanych w polskiej nauce postępowania administracyjnego, a ponadto wymagającym stałej adaptacji do szybko zmieniającego się otoczenia prawnego w wielopoziomowym systemie prawnym (prawo polskie, prawo UE, prawo Rady Europy, powszechne prawo międzynarodowe).

Tak ujęty temat rozprawy doktorskiej ma doniosłe znaczenie teoretyczne i praktyczne. Przeprowadzone w rozprawie analizy rozwiązań prawnych w dziedzinie kontroli ADM stosowanych w postępowaniu administracyjnym oraz formułowane na ich podstawie liczne trafne wnioski, tezy i spostrzeżenia służą pozytywnej ocenie rozwoju naukowego Kandyda do stopnia naukowego, a nadto mogą służyć celom ściśle pragmatycznym. Naukowa wartość rozprawy wydaje się być tym większa, że Autor podejmuje udaną próbę skonstruowania

czterech modeli kontroli systemów automatycznego decydowania w postępowaniu administracyjnym (s. 178-248).

Autor deklaruje wyraźnie, jaką metodą badania prawa posługuje się w toku analizy naukowej tytułowego problemu prawnego. Praca mieści się niewątpliwie w nurcie dogmatycznej analizy prawa, którą Autor wymienia w części poświęconej wyborom metodologicznym (s. 12-13); metoda komparatystyczna jest wykorzystywana w wąskim zakresie (Rozdział VI); metoda stosowana w Rozdziale II.4 Systemy ADM na świecie to raczej zwięzły opis funkcjonowania systemu ADM w niektórych obszarach na przykładzie rozwiązań przyjętych w Austrii, Wielkiej Brytanii i Estonii). W rozprawie nie występują analizy oparte na deklarowanej przez Autora metodzie historyczno-prawnej.

Podstawą analiz dogmatycznych rozprawy są zasadniczo przepisy prawa polskiego, jednakże „ w ramach” wyznaczonych przez przepisy prawa UE, w tym RODO i AI Act (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektywy 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji), z uwzględnieniem prawnego charakteru tych aktów prawnych i ich złożonych relacji z prawem państwa członkowskiego (obowiązki, przestrzeganie, wdrażanie, pierwszeństwo, bezpośredni skutek itd.). Autor odnosi się także do niedawno (17 maja 2024 r.) przyjętej przez Radę Europy Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law (Ramowa konwencja Rady Europy w sprawie sztucznej inteligencji oraz praw człowieka, demokracji i praworządności). Do „europejskich ram” przeprowadzanych w rozprawie analiz należy także Karta Praw Podstawowych UE, w tym jej art. 41 dotyczący prawa do dobrej administracji, który Autor poprawnie wykorzystuje jako jedno z kryteriów oceny zgodności ADM z prawami podstawowymi.

II. Układ rozprawy i struktura podziału jej treści

Recenzowana rozprawa doktorska dzieli się na trzy umownie wyodrębnione części. Część pierwsza, którą można określić jako wprowadzająca do zasadniczej problematyki prawnej, obejmuje *Wstęp*, *Rozdział 1. Pojęcie systemów automatycznego decydowania oraz ich znaczenie dla działalności administracji publicznej* i *Rozdział II. Zastosowanie systemów*

automatycznego decydowania w postępowaniu administracyjnym, w których Autor przeprowadza niezbędne dystynkcje pojęciowe i formułuje znaczenie/definicje używanych w rozprawie pojęć, takich jak system ADM czy postępowanie administracyjne; przedstawia obszary zastosowania systemu ADM w administracji publicznej w ogólności i w postępowaniu administracyjnym (w Polsce i trzech wybranych państwach) oraz znaczenie systemu ADM dla administracji publicznej. Rozważania zawarte w rozdziałach I i II stanowią właściwy punkt wyjścia dla rozważań zawartych w części drugiej, która zawiera analizy otoczenia prawnego i aksjologicznego systemu ADM; część ta obejmuje Rozdział III *Europejskie ramy prawne automatycznego podejmowania decyzji* i Rozdział IV *Uwarunkowania aksjologiczne stosowania systemów automatycznego decydowania w postępowaniu administracyjnym*. Zasadniczy, analityczny trzon rozprawy stanowi część trzecia, na którą składają się Rozdział V *Modele kontroli systemów automatycznego decydowania w postępowaniu administracyjnym* i Rozdział VI *Kontrola systemów automatycznego decydowania w ujęciu prawnoporównawczym*. Rozprawę zamyka *Zakończenie* będące rekapitulacją zasadniczych tez i wniosków rozprawy. Wszystkie wyróżnione części rozprawy zasługują na ocenę pozytywną.

W Rozdziale I, obok definicji systemu ADM, zawarte są pewne stwierdzenia ograniczające przedmiot analiz naukowych, a mianowicie przedmiotem tym będą tylko te systemy ADM, które są wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym, a ich użycie ma bezpośredni wpływ na decyzje wydane w tym procesie (s. 19) Autor wskazuje jednak, że dany system ADM może nie generować decyzji administracyjnej, ale „podejmować istotne rozstrzygnięcia na wcześniejszych etapach postępowania”, które, jak zastrzega, używając nieprecyzyjnego języka potocznego, „mogą mieć znaczenie kluczowe dla losów danej sprawy.” (s. 19). W rezultacie analizy dogmatyczne dotyczą zarówno systemu ADM, który generuje decyzje administracyjne, jak i systemu ADM, który nie generuje decyzji administracyjnej, lecz inne rozstrzygnięcia podejmowane na poprzedzających etapach postępowania administracyjnego, które nie wywołują bezpośrednio skutków prawnych, ale skutki te determinują (s. 21). Ten drugi z wymienionych zakresów zastosowania systemu ADM, odnosi się, zdaniem Autora, do czynności podejmowanych w toku postępowania dowodowego, w wyniku których dochodzi do ustaleń w oparciu o uprzednio ustalone reguły i dane wprowadzone do systemu. W rezultacie Autor stoi na stanowisku, że „kontrola należy objąć nie tyle sama decyzją, ale system, którego działanie ma kluczowy wpływ na treść rozstrzygnięcia.” (s. 21).

Jednym z najbardziej trudnych i spornych zagadnień związanych z upowszechnianiem się systemów ADM w postępowaniu administracyjnym jest zapewnienie stronom i

uczestnikom postępowania, w którym zastosowano ADM, praw proceduralnych zagwarantowanych w k.p.a. Autor zajmuje się pobieżnie tym problemem w Rozdziale II na tle trzech obszarów zastosowania systemu ADM w Polsce, a mianowicie profilowania bezrobotnych, wykrywania nadużyć podatkowych i waloryzacji świadczeń emerytalnych (pomiął jednak zastosowanie ADM w sprawach o przyznanie świadczenia postojowego przyznawanego w postępowaniu administracyjnym szczególnym (por. J. Szyjewska-Bagińska, *Prawne aspekty automatyzacji przyznawania i wypłaty świadczeń przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, PiZS 2022, nr 4, s. 39-40). Zapewnienie ochrony praw podstawowych osoby w postępowaniach z wykorzystaniem ADM jest szczególnie doniosłe w sprawach azylowych i migracyjnych (zob. *Opportunities and Challenges for the Use of Artificial Intelligence in Border Control, Migration and Security. Volume 1: Main Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020). Poszerzenie zakresu badań o ten obszar nie było wprawdzie konieczne z perspektywy celów rozprawy, lecz z pewnością czyniłoby ją bardziej atrakcyjną poznawczo (zob. także, Recommendation CM/Rec(2020)1 of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems).

W Rozdziale III Autor ponownie podejmuje zagadnienie ochrony praw podstawowych w postępowaniach administracyjnych wykorzystujących systemy ADM, tym razem na tle przewidzianego w art. 22 ust. 1 RODO prawa osoby, której dane dotyczą, niepodlegania decyzjom, które opierają się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i wywołującym wobec tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób na nią wpływają. Autor słusznie twierdzi, że art. 22 ust. 1 określa prawo (publiczne podmiotowe) jednostki, nie zaś „zwykły” zakaz, oraz że prawo to dotyczy jedynie sytuacji, w którym automatyzacja dotyczy całego procesu podejmowania decyzji, a nie jedynie jego części (zob. L. A. Bygrave, art. 22, w: *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Ch. Kuner, L. A. Bygrave, Ch. Docksey, L. Drechsler (ed). Oxford 2020, s. 532 : *the decisional process may consist entirely of steps taken by computer software*) Jednakże kilka zdań później formułuje twierdzenie, które jak się wydaje stoi w jaskrawej sprzeczności z powyższą tezą, a mianowicie że przepis art. 22 ust. 1 RODO ma zastosowanie do decyzji wprawdzie podejmowanych przez człowieka, ale w wyniku całkowicie zautomatyzowanego postępowania dowodowego, co w tym wypadku oznacza, że udział człowieka jest tylko nominalny (s. 85). Nie wydaje się jednak, aby w każdym przypadku zastosowania ADM wyłącznie do postępowania dowodowego determinowało bez reszty treść decyzji podejmowanej przez organ: tytułem przykładu można wskazać decyzje uznaniowe organu, gdzie ustalenia faktyczne nie w pełni, jeśli w ogóle przesądzają o treści decyzji. Ponadto,

decyzje administracyjne są podejmowane na podstawie przepisów prawa, zastosowanych do ustalonego stanu faktycznego, a rezultacie to, czy i w jaki sposób dokonano ustaleń faktycznych jest teoretycznie bez znaczenia dla wykładni i zastosowania przepisu przez organ, który ma zawsze pewien zakres swobody interpretacyjnej i w granicach tej swobody podejmuje samodzielnie decyzje administracyjną.

Autor słusznie przyjmuje, że zastosowanie systemu ADM w postępowaniu administracyjnym wymaga podstawy prawnej w prawie państwa członkowskiego oraz że taką podstawą nie jest art. 14 § 1b kpa, ale nie dlatego, że przepis ten, jak twierdzi, pozostawia w tej kwestii całkowitą swobodę organowi, (s. 89) lecz dlatego, że przepis ten, jako przepis proceduralny, a nie kompetencyjny, w ogóle nie może stanowić podstawy prawnej do stosowania w postępowaniu administracyjnym jakiegokolwiek systemu ADM. Podstawą prawną nie jest oczywiście także przepis art. 22 ust. 2 lit. b) RODO (s. 89), który jedynie upoważnia państwa członkowskie do przyjęcia odpowiedniej regulacji, pozostawiając jednak państwom pewien stopień uznania w tym zakresie, uznania ograniczonego koniecznością respektowania praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą. Do praw tych, które powinno zapewniać ustawodawstwo krajowe dopuszczające stosowanie systemu ADM w poszczególnych obszarach prawa administracyjnego materialnego, gdyby uznać, że ochrona gwarantowana przepisami kpa jest niewystarczająca, należą nie tylko te, o których mowa w art. 22 ust. 3 RODO, tj. prawa do uzyskania interwencji człowieka (interwencja ludzka brzmi upiornie – AW) ze strony administratora, do wyrażenia własnego stanowiska i do zakwestionowania tej decyzji, także prawo do uzyskania uzasadnienia/wyjaśnienia wydanej decyzji.

Nie jest jasne, dlaczego w tej części rozprawy Autor nie odnosi się szeroko do art. 23 RODO, który upoważnia Unię i państwa członkowskie do ograniczania w drodze ustawodawstwa (aktem prawnym?) wykonywania praw przewidzianych w rozporządzeniu, w tym prawa podmiotowego do niepodlegania decyzjom opierającym się wyłącznie na automatycznym przetwarzaniu. Zgodnie bowiem z tym przepisem każdy przepis ustawowy wprowadzający ADM do rozstrzygania spraw administracyjnych powinien określać co najmniej cel przetwarzania i ograniczenia w/w prawa, jeżeli ograniczenie takie nie narusza istoty podstawowych praw i wolności oraz jest w demokratycznym społeczeństwie środkiem niezbędnym i proporcjonalnym. Odniesienie się bardziej szczegółowe do wspomnianego przepisu było tym bardziej konieczne i uzasadnione, że komentatorzy przyjmują nawet, że „środek ustawodawczy” - niezależnie od tego, czy został przyjęty jako prawo Unii czy państwa członkowskiego – musi być zgodny z art. 23 ust. 2, który nakłada obowiązek, aby takie środki

ustawodawcze zawierały, w stosownych przypadkach, szczegółowe przepisy dotyczące kwestii wymienionych w lit. a)-h) tego artykułu, zaś nieprzestrzeganie przez państwo członkowskie tych wymogów określonych w rozporządzeniu może w oczywisty sposób pociągać za sobą nieważność prawa krajowego, zgodnie z dobrze ugruntowanymi zasadami pierwszeństwa prawa UE (zob. np. D. Moore, art. 23, w: *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, s. 552). Z powyższego wynika, że ocena przepisów kpa powinna być w omawianym kontekście dokonywana pod kątem zgodności z wymaganiami art. 23 w związku z art. 22 RODO.

Zupełnie niejasna jest dla mnie treść i przedmiot prawa do interwencji człowieka, a zwłaszcza relacje między tym prawem a prawem do niepodlegania decyzjom wydawanym automatycznie, zwłaszcza że to ostatnie jest interpretowane jako prawo do decyzji podejmowanych przez człowieka (Aziz Z. Huq, *Right to Human Decision*, *Virginia Law Review* 2020, vol. 106, s. 62 i nast.). W każdym razie za uproszczone i nieprzekonujące uważam stanowisko, że prawo do interwencji ludzkiej ze strony administratora wyczerpuje zasada prawdy materialnej (s. 92-93), tym bardziej że zestawia się tu prawo podmiotowe publiczne z ogólną zasadą prawa. Podzielam natomiast w pełni należycie uzasadnione (s. 94-99) stanowisko Autora, że prawo do zakwestionowania decyzji automatycznej, prawo do wyrażenia własnego stanowiska czy prawo do bycia poinformowanym są należycie chronione przez odnośne przepisy kpa. Zdecydowanie natomiast nie zgadzam się z poglądem, jakoby należało „w sposób niezbędny” ograniczyć obowiązek uzasadnienia decyzji podejmowanych automatycznie (s. 98), z tego prostego powodu, że skutkowałoby to naruszeniem zarówno prawa do uzasadnienia takiej decyzji, jak i w ostatecznym rachunku prawa do zakwestionowania takiej decyzji, a zatem praw chronionych przez RODO.

Rozważania Rozdziału IV rozprawy opierają się na założeniu, że automatyczne decydowanie w postępowaniu administracyjnym wymaga realizacji wartości sprawiedliwości proceduralnej, ogólnie - wartości. Jestem sceptyczny wobec takiego założenia badawczego, zwłaszcza że, po pierwsze, sprawiedliwość proceduralna jest raczej maksymą o niezdefiniowanej treści niż nakazem postępowania w określony sposób, jak to czynią zasady ogólne postępowania administracyjnego, po drugie, nie bardzo wiadomo, w jaki sposób owe wartości mogą być zoperacjonalizowane w postępowaniu administracyjnym, skoro treściowo nie różnią się od zasad ogólnych kpa, które mają ustabilizowaną i jasną dogmatykę, w przeciwieństwie do wartości, o których nie wiadomo, czy i jak mają być stosowane w postępowaniu administracyjnym i czym różnią się w tym kontekście od zasad ogólnych prawa, itd.; po trzecie wreszcie, nauka prawa administracyjnego nie formułuje wartości innych niż te,

które są ucieleśnione w zasadach ogólnych, w rezultacie np. praworządność raz nazywa się zasadą innym razem wartością, a zawsze chodzi o to samo. „Nie wydaje się ponadto, aby sprawiedliwość proceduralna jako wartość wyrażała standard wyższy niż zawarty *explicite* lub *implicite* w zasadach ogólnych Kodeksu. Przeciwnie, biorąc pod uwagę rodowód tej koncepcji i jej cel, a mianowicie sądowe budowanie w systemie *common law* standardu sprawiedliwego postępowania (sądowego) w sytuacji nieuregulowania prawnego zasad postępowania administracyjnego w odnośnym systemie prawa (np. USA, Wielka Brytania), należy przyjąć, że standard przewidziany w polskiej procedurze administracyjnej zdecydowanie przewyższał i nadal przewyższa anglosaski standard ucieleśniany w konstrukcji *procedural fairness* (*justice*).” (A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. VIII*, Warszawa 2020, art. 6.). Gdyby jednak Autor uważał za celowe zachować owe „aksjologicznie zorientowane” rozważania w wersji książki przeznaczonej do druku, na co ona zasługuje, powinien jednak przemodelować te rozważania i przyjąć koncepcje wartości prawnych przedstawioną i uzasadnioną przez J. Wróblewskiego w monografii, *Wartości a decyzja sądowa*, Ossolineum 1973.

Nie ma natomiast zastrzeżeń co do analizy konstytucyjnie zdeterminowanych przesłanek i warunków praworządnego (zasada demokratycznego państwa prawnego) stosowania ADM w postępowaniu administracyjnym oraz znaczenia, jakie mają tym kontekście zasady ogólne kpa, w tym zasada prawdy materialnej (jednak nie obiektywnej), zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym i zasada zaskarżalności decyzji administracyjnej. Katalog zasad objętych „wartością sprawiedliwości proceduralnej” uzupełniłbym jednak o zasadę informowania stron i uczestników postępowania (por. wyrok z dnia 7 grudnia 2023 r., SCHUFA Holding i in. (*Scoring*), C-634/21, EU:C:2023:957, pkt 56: osoba, której dane dotyczą, korzysta na podstawie art. 15 ust. 1 lit. h) RODO rozporządzenia z prawa uzyskania od administratora w szczególności „istotnych informacji o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą.” Te wartościowe poznawczo analizy dogmatyczne uzupełniają i rozwijają rozważania dotyczące stosunku automatyzacji do władzy dyskrecjonalnej oraz zasady proporcjonalności.

Autor, powołując się na poglądy M. Suksi ego, upatruje główne zagrożenia dla zasady demokratycznego państwa prawnego (praworządności) wynikające z ADM w tym, że system ten nie odzwierciedla intelektualnego procesu subsumcji normy prawnej do ustalonego stanu faktycznego, szerzej – sylogistycznego modelu stosowania prawa (s. 132). Powyższa teza jest oczywiście prawidłowa, lecz należy ją wesprzeć dodatkowo argumentem, że ta cecha systemu

ADM, która – zwłaszcza w przypadku pełnej automatyzacji postępowania administracyjnego powoduje, iż zasadniczo nie jest możliwe uzasadnienie podjętej decyzji w takim zakresie, w jakim wymagają tego przepisy kpa. Wobec upowszechniającej się krytyki sylogistycznego modelu stosowania prawa tę słuszną argumentację należałoby chyba wzmocnić poprzez stwierdzenie, że odnosi się ona także do nie-sylogistycznej praktyki stosowania prawa (model argumentacyjny), ponieważ także w tym przypadku nie są znane przesłanki i procedury subsumcyjne zastosowane przez ADM. W tym kontekście w pełni aprobuje ogólne stwierdzenie, że „brak dostępu do ustalonych przez algorytm zależności oraz ograniczone możliwości wyjaśnienia, w jaki sposób została podjęta decyzja, stanowią dodatkowe wyzwanie dla transparentności procesu decyzyjnego” (s. 133). Na marginesie dyskusyjna jest teza o pierwszeństwie zasady praworządności w stosunku do innych zasad ogólnych kpa (s. 134), które nie są usytuowane prawnie wobec siebie w układzie hierarchicznym; stosunek zasad prawnych do siebie w konkretnym układzie jest wyjaśniany metodą ich ważenia (np. B. Wojciechowski, *Ważenie zasad prawnych jako istota argumentacyjno-interpretacyjnego modelu stosowania prawa*, w: *System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 4, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykłady w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 490–494).

Odnosząc się do realizacji zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu (całkowicie lub częściowo) zautomatyzowanym Autor wskazuje na jej zagrożenia, skutkujące odwróceniem tej zasady i „kierującym ustalenia na tory prawdy formalnej”, ze względu na to, że w zautomatyzowanym postępowaniu dowodowym dopuszczalny jest wyłącznie dowód uznany za taki przez twórcę systemu (s. 140). Nie wydaje się jednak, aby sam fakt dopuszczenia dowodu przez twórcę systemu dyskwalifikował dany dowód; chodzi raczej o to, czy ograniczenie przez system środków dowodowych do określonych dowodów, jest zgodne z zasadą prawdy materialnej. Zgadzam się natomiast w pełni z tezą, że optymalnym rozwiązaniem jest automatyczne decydowanie pod nadzorem człowieka (s. 142), ściślej zgodnie z prawem do interwencji człowieka, konieczne jest zapewnienie udziału pracownika organu w zautomatyzowanym postępowaniu dowodowym, jako elementu nie tyle korygującego ustalenia dowodowe, ile współuczestniczącego w tym postępowaniu i swobodnie oceniającego materiał dowodowy zebrany przez ADM.

Zdecydowanie większe wyzwania wynikają z zasady zapewnienia stronie czynnego udziału w zautomatyzowanym postępowaniu administracyjnym, którego istotą jest właśnie to, że przebiega bez udziału człowieka, zarówno osoby pełniące funkcje organu, jak i osób, które potencjalnie powinny uczestniczyć w postępowaniu. Autor zajmuje w tym względzie

stanowisko, że „zasadniczo nie da się pogodzić zysków płynących z automatyzacji z obowiązującym w ogólnym postępowaniu administracyjnym standardem udziału strony” (s. 144). Autor godzi się zatem z tym, że w zautomatyzowanym postępowaniu administracyjnym jest naruszana/nieprzestrzegana zasada czynnego udziału strony, a jako remedium na ten niedostatek proponuje „zwiększenie partycypacji obywateli w tworzeniu systemu ADM oraz opracowywaniu założeń jego funkcjonowania (s. 144). Biorąc pod uwagę istotę funkcjonowania systemu ADM rozwiązanie to wydaje się zapewniać stronie „udział” w postępowaniu zautomatyzowanym. Osoba, której dane dotyczą, korzysta na podstawie art. 15 ust. 1 lit. h) RODO z prawa uzyskania od administratora w szczególności „istotnych informacji o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą”, lecz nadal nie spełnia to wymagań zasady czynnego udziału w postępowaniu, o którym mowa w kpa, tym bardziej że Autor wydaje się ograniczać tę zasadę do udziału w tej części postępowania administracyjnego, jaką jest postępowanie dowodowe. (s. 142). Nie zgadzam się natomiast ze względów zasadniczych z twierdzeniem, że stosowanie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu może być ograniczane w sprawach „mniejszego kalibru” (s. 142-143) i że generalnie przestrzeganie zasady zależy od rodzaju i charakteru danej sprawy. Jest akurat odwrotnie, zasada czynnego udziału strony w postępowaniu musi być rygorystycznie przestrzegana w każdym postępowaniu administracyjnym, niezależnie od wartości, charakteru czy przedmiotu sprawy administracyjnej.

Automatyczne podejmowanie decyzji w postępowaniu administracyjnym ogranicza lub czyni nieskutecznym prawo do zaskarżania decyzji w toku instancji, jak i zaskarżaniu decyzji do sądu, przy czym to pierwsze stanowi konkretyzację art. 78 Konstytucji, natomiast to drugie – art. 45 w związku z art. 78 Konstytucji; Autor wydaje się nie dostrzegać tej różnicy (zob. s. 145). Niemniej jednak trafnie identyfikuje faktyczne trudności w uczynieniu tych praw skutecznymi w odniesieniu do decyzji wydanych w postępowaniu zautomatyzowanym, a mianowicie „brak informacji o logice stojącej za uzyskanym rozstrzygnięciem, brak uzasadnienia lub też wyrażenie go w takim języku, iż jest ono niezrozumiałe (...) brak informacji umożliwiających zidentyfikowanie czasu, miejsca i osób wprowadzających dane (metadanych).” (s. 145). Autor koncentruje swoje rozważania na zakresie uzasadnienia decyzji generowanych automatycznie (s. 146-148) oraz dostępie do metadanych (s. 148-149), prowadzących do konkluzji, że ochrona prawa jednostki do zaskarżenia takich decyzji powinna „zostać przeniesiona na etap tworzenia systemu” albo jako alternatywa dla tego rozwiązania

nastąpić poprzez zwiększenie udziału pracownika organu w postępowaniu automatycznym.(s. 150).

Interesujące są analizy dotyczące związków między uznaniem administracyjnym a automatyzacją postępowania administracyjnego, w tym zdefiniowanie kategorii spraw, których załatwianie może być zautomatyzowane. Autor słusznie twierdzi, że są to sytuacje prawne w całości i wprost zdeterminowane przez treść przepisów (s. 152); nie chodzi tu natomiast, jak pisze Autor w wierszu poprzedzającym, o zarządzanie przez zasady, które z natury rzeczy zapewniają organowi spory zakres uznania. Podzielam też pogląd, że argumentacyjny model stosowania prawa, w przeciwieństwie do modelu sylogistycznego, daje organowi stosującemu prawo możliwość odwołanie się nie tylko do reguł, ale także do zasad, a nawet do wartości, co zwiększa zakres władzy dyskrecjonalnej organu, a w rezultacie ogranicza dopuszczalność stosowania systemów ADM w postępowaniu, które jak przyjmuje Autor, powodują „odcięcie od wartości” i „dehumanizują działania administracji (s. 153). W pewnych jednak aspektach owa dehumanizacja ma pozytywne skutki, bowiem zapewnia m.in. bezstronność, pewność prawa i racjonalność decyzji (s. 154).

Rozważania zawarte w Rozdziale IV oparte są na założeniu, że kontrola procesu decyzyjnego w zautomatyzowanym postępowaniu administracyjnym jest konieczna ze względu na zapewnienie stronom postępowania skutecznego wykonywania prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji pierwszoinstancyjnych oraz prawa do sądu; istnienia mechanizmów kontrolnych tego procesu wymaga zasada pewności prawa oraz zasada demokratycznego państwa prawnego (s. 168). Założenie oparte na zasadzie demokratycznego państwa prawnego wymaga jednak bardziej rozwiniętego uzasadnienia niż dwa zdania na s. 168-169 już chociażby z tego względu, że zasada ta jest agregatem wielu bardziej skonkretyzowanych zasad konstytucyjnych, jak zasada praworządności czy zasada demokracji, zasada zaufania do państwa i jego organów itd.

Konstruowanie modeli kontroli systemów ADM w postępowaniu administracyjnym Autor poprzedza ustaleniami dotyczącymi pojęcia, przedmiotu, kryteriów kontroli oraz podmiotów kontrolujących (s. 164-175). Ustalenia te mają wysoki stopień ogólności, ale są wystarczające dla stworzenia racjonalnej koncepcji modelu kontroli systemu ADM. Autor wyróżnia cztery modele kontroli systemu ADM w postępowaniu administracyjnym, a mianowicie model instancyjnej kontroli zautomatyzowanych aktów administracyjnych (s. 178-190), model sadowej kontroli zautomatyzowanych aktów administracyjnych, (s. 190-206), model kontroli automatycznego przetwarzania danych osobowych (s. 207-230) oraz model kontroli systemu sztucznej inteligencji (s. 230-255).

Odnosnie do zarysowanego przez Autora modelu kontroli instancyjnej nie mam poważniejszych zastrzeżeń. Wydaje się jednak niesporne, że kontrola instancyjna obejmuje nie tylko zgodność z prawem, celowość i słuszność zaskarżonej decyzji administracyjnej w pełni zautomatyzowanej, lecz także kontrolę procedury pierwszoinstancyjnej, w rezultacie której wydana została decyzja. W związku z tym przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, organ odwoławczy może ocenić w szczególności, czy zastosowany system ADM ma ustawową podstawę, a jeśli tak, to czy system jest skonstruowany prawidłowo itd. Autor nie podejmuje natomiast zagadnienia, czy w ramach sprawowania kontroli instancyjnej organ odwoławczy może stosować systemy ADM, które mogą pełnić funkcje kontrolną w stosunku do decyzji pierwszoinstancyjnej. Wydaje się przyjmować, że decyzja organu odwoławczego powinna być podejmowana bez udziału systemu ADM (s. 192) Odnosi się to *mutatis mutandis* do tzw. samokontroli przez organ pierwszej instancji (zob. s. 186). Na marginesie: podmiotem kontrolującym nie jest strona (s. 185), lecz organ drugiej instancji; strona jest podmiotem inicjującym postępowanie kontrolne.

Niewątpliwie największe znaczenie, w sensie aksjologicznym i konstytucyjnym, w systemie kontroli zautomatyzowanych aktów administracyjnych ma kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne (s. 190). Kontrola ta ma swoje ograniczenia, które Autor identyfikuje na podstawie przepisów p.p.s.a., pomijając jednak przepis art. 184 Konstytucji, który definiuje właściwość i kompetencje sądów administracyjnych. Analiza tego przepisu w kontekście kontroli zautomatyzowanych aktów administracyjnych niewątpliwie wzbogaciłaby i uzupełniła ustalenia dotyczące istoty funkcji kontrolnej sądownictwa administracyjnego. Powołując się na odnośne orzecznictwo sądowe Autor formułuje tezę, że dopuszczalne jest kontrolowanie przez sąd administracyjny „zautomatyzowanej części postępowania” (w ramach kontroli zgodności z prawem zaskarżonej (niezautomatyzowanej) decyzji administracyjnej organu drugiej instancji?) (s. 194), w tym postępowania dowodowego. Jednakże w tym ostatnim kontekście występują dalsze ograniczenia związane z tym, że sądy administracyjne nie prowadzą samodzielnie postępowania dowodowego, co zdaniem Autora, uniemożliwia sądowi kontrolę algorytmu (s. 195-196). Jako remedium na to ograniczenie Autor proponuje poddanie kontroli systemu ADM sądowi administracyjnemu na podstawie art. 3 § w p.p.s.a., kwalifikowanemu jako wewnętrzny akt normatywny, co nie jest dopuszczalne ze względu na treść przepisu art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji albo jako akt urzędowej wykładni, co jest wprawdzie dopuszczalne, ale praktycznie niewykonalne ze względu na ograniczenia dowodowe wiążące sądy administracyjne, np. niedopuszczalność powołania biegłych. Podzielam w pełni pogląd, że sąd

administracyjny ma natomiast nieograniczoną właściwość do kontroli, czy dany system ADM ma właściwą podstawę prawną (s. 200). Nie ma przy tym wątpliwości, że chodzi tu o wyraźną podstawę w ustawie, jako akcie prawnym parlamentu.

Autor pomija w tej partii pracy zagadnienie kontroli decyzji zautomatyzowanych przez sądy powszechne, właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w których nie obowiązują ograniczenia dowodowe, takie jakie mają miejsce w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a mimo to istnieją poważne zastrzeżenia co do zgodności z prawem automatyzowania decyzji ZUS w niektórych z tych spraw (np. według J. Szyjewska-Bagińska, *Prawne aspekty automatyzacji przyznawania i wypłaty świadczeń przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, „konieczne jest też dostosowanie przepisów procesowych, aby istniały regulacje prawne dotyczące zasad posługiwania się algorytmem przez organ administracji publicznej i trybu weryfikacji procedury działania tego algorytmu”).

Nie zgadzam się z koncepcją strony jako podmiotu kontrolującego(s. 203). Z art. 184 Konstytucji wynika bowiem jasno że takim podmiotem jest sąd administracyjny .

Wskazane niedostatki sądowej kontroli decyzji zautomatyzowanych przez sąd administracyjny wydaje się w części rekompensować kontrola zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych, która obejmuje nie tylko „indywidualna operację przetwarzania danych, które dotyczą zindywidualizowanego podmiotu, ale także kontrolę przestrzegania wymagań odnośnie do systemów informatycznych (s. 210). Kryterium zgodności z prawem jako kryterium kontroli jest rozumiane szeroko, jako obejmujące zasady wymienione w art. 5 RODO (na marginesie, ang. termin „ fairness” tłumaczy się jako „rzetelność”, nie jak przyjmuje Autor „celowość” (s. 210). W literaturze zagranicznej katalog tych zasad jest obszerniejszy niż przyjęty przez Autora, ponieważ: *Article 5 GDPR lays down all the key principles providing the basis for the protection of personal data: lawfulness, fairness and transparency; purpose limitation; data minimisation; accuracy; storage limitation; integrity and confidentiality; and accountability.*” (C. de Tervangne, art. 5, w: *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, s. 312). Dla wzmocnienia argumentacji wypadałoby chociaż skrótowo odnieść się do zasad uregulowanych w art. 5 RODO, jako kryteriów kontroli zautomatyzowanego przetwarzania danych w postępowaniu administracyjnym. Autor słusznie umieszcza w perspektywie kontroli przetwarzania zasadę *data protection by design* uregulowana w art. 25 RODO, którego celem jest nałożenie na administratorów kwalifikowanego obowiązku wprowadzenia środków technicznych i organizacyjnych, które mają na celu skuteczne wdrożenie zasad ochrony danych zawartych w RODO oraz zintegrowanie niezbędnych zabezpieczeń z przetwarzaniem danych osobowych,

tak aby przetwarzanie spełniało jego wymogi i w inny sposób zapewniało ochronę praw osób, których dane dotyczą. Obowiązek ten jest kluczowym elementem zasady odpowiedzialności, o której mowa w art. 5 ust. 2 (Bygrave, art. 25, w: *EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, s. 576)

Ostatni z analizowanych modeli kontroli decyzji zautomatyzowanych Autor rekonstruuje z rozporządzenia UE nr 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. (akt w sprawie sztucznej inteligencji). Jest to nowy, kompleksowy i trudny w interpretacji akt prawny UE, zwłaszcza gdy chodzi o jego potencjalne zastosowanie w polskim postępowaniu administracyjnym. Niewątpliwie ma ono zastosowanie do organów administracji publicznej, jako podmiotów stosujących systemy AI, które to podmioty mają siedzibę lub znajdują się w Unii (art. 2 ust. 1 lit. b) rozporządzenia), w szczególności do organów nadzoru rynku, których w Polsce jest osiem, UOKiK i siedem organów wyspecjalizowanych, w tym np. Inspekcja Pracy, Inspekcja Ochrony Środowiska. W celu m.in. kontroli stosowania AI przez te organy rozporządzenie przewiduje wiele środków ochrony prawnej i środków kontroli (zob. SEKCJA 4 Środki ochrony prawnej) czy środki nadzoru i kontroli systemów AI na rynku AI (zob. SEKCJA 3 Egzekwowanie), które mogą służyć skutecznej realizacji tego celu. Dogmatyczna analiza tylko tych przepisów w związku z tytułowym problemem rozprawy wymagałaby osobnej monografii. Podzielam w tym miejscu stanowisko Autor, że skarga uregulowana w art. 85 rozporządzenia ma charakter *actio popularis* (s. 234). Do argumentacji Autora przemawiającej za takim zakwalifikowaniem skargi można dodać, że skarga taka jest wnoszona w celu ochrony obiektywnego porządku prawnego (przepisów rozporządzenia), nie zaś jak zresztą słusznie twierdzi Autor, ochrony interesu prawnego.

W Rozdziale V zawarte są prawno-porównawcze analizy, które zdaniem Autora mogą być źródłem inspiracji prawodawców krajowego i unijnego.

Przedstawiony wyżej układ rozprawy i struktura podziału jej treści w ramach poszczególnych rozdziałów nie budzi poważniejszych zastrzeżeń. Układ pracy jest skonstruowany prawidłowo i podporządkowany jest ściśle głównemu kierunkowi rozważań, jakim jest wszechstronne oświetlenie doniosłych prawnie aspektów kontroli zastosowania systemów ADM w postępowaniu administracyjnym. Przesądza to w dużej mierze o pozytywnej ocenie recenzowanej rozprawy.

III. Wartość naukowa rozprawy

Recenzowana rozprawa ma charakter monograficzny w tym znaczeniu, że w sposób całościowy, systematyczny i zasadniczo wyczerpujący, z zastosowaniem naukowych metod badania prawa, przedstawia wiele argumentów pozytywnie weryfikujących hipotezę badawczą, że automatyzacja postępowania administracyjnego stwarza ryzyko „braku spełnienia standardów sprawiedliwości proceduralnej.” W tym względzie opisuje i kategoryzuje cechy zautomatyzowanego postępowania administracyjnego oraz precyzuje kontekst (ramy) prawny (prawne) postępowania, wskazuje na różnice między postępowaniem administracyjnym bez udziału człowieka a postępowaniem z jego udziałem. Na tle naukowo uzasadnionych twierdzeń i hipotez podejmuje ambitne zadanie zbudowania modeli kontroli systemów automatycznego decydowania stosowanych w postępowaniu administracyjnym, które z założenia powinny mieć charakter całościowy i komplementarny, obejmować nie tylko prawidłowość decyzji wydanych z zastosowaniem takich systemów w postępowaniu, lecz także legalność wykorzystania takich systemów i odpowiedniość tych systemów do wydania racjonalnej i praworządnej decyzji stosowania prawa. Powyższe zadanie badawcze zostało zrealizowane w zakresie wystarczającym do zapewnienia tym modelom nie tylko ich funkcji heurystycznej, ale także normatywnej, jako modeli kontroli nie tylko wymaganych przez zasadę sprawiedliwości proceduralnej, ale wskazujących kierunki i metody nadania jej takiego charakteru. Zbudowane przez Autora modele pozwalają na wyodrębnienie i zdefiniowanie niedostatków oraz braków obowiązujących mechanizmów kontrolnych w zakresie weryfikacji decyzji podejmowanych w postępowaniu częściowo zautomatyzowanym jak i systemu ADM wykorzystanego przez organ w tym postępowaniu. W szczególności zaskakujące, ale dobrze uargumentowane jest stwierdzenie, że w podstawowym modelu kontrolnym, a mianowicie modelu kontroli sądowej, nie da się wskazać mechanizmów, które umożliwiłby sądom administracyjnym ma efektywne wykonywanie konstytucyjnej kompetencji do kontroli zgodności z prawem działań administracji publicznej z wykorzystaniem systemów ADM. Niefektywność sądowej kontroli decyzji zautomatyzowanych kompensują w pewnym zakresie wyższe standardy kontrolne przewidziane przez prawo UE, w tym RODO i akt o sztucznej inteligencji.

W tym miejscu wypada także podkreślić nowość i oryginalność podejścia do kontroli decyzji zautomatyzowanych, a także jego kompleksowość i kontekstowość. Wysoka wartość poznawcza recenzowanej rozprawy przejawia się także w tym, że Autor po pierwsze - systematyzuje i syntetyzuje dotychczasowy dorobek doktryny w tym przedmiocie, po drugie – konstruuje poprawną metodologicznie i merytorycznie tezę o zagrożeniach dla podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, wynikających z upowszechniania się niekontrolowalnych lub niedostatecznie kontrolowanych zautomatyzowanych decyzji, po

trzecie, buduje cztery modele kontroli zastosowania systemów ADM w postępowaniu administracyjnym, które pozwalają na udoskonalenie obowiązujących mechanizmów kontrolnych.

Przedstawiona w rozprawie koncepcja kontroli systemów ADM w postępowaniu administracyjnym stanowi niewątpliwie wkład Autora do dorobku doktryny prawa i postępowania administracyjnego.

Podsumowując pozytywne strony recenzowanej rozprawy należy podkreślić, że jest ona oparta na solidnym i wszechstronnym materiale źródłowym (aktach normatywnych, orzecznictwie i piśmiennictwie), zaś znakomita większość tez i wniosków opartych na rzetelnej jego analizie i solidnym warsztacie naukowym jest niepodważalna, przekonująca i należycie uzasadniona. Wszystko to świadczy dobitnie, że Autor dobrze opanował naukowy warsztat badawczy, potwierdził swe uzdolnienia do twórczej pracy naukowej oraz zdolność samodzielnego rozwiązywania problemów naukowych z dziedziny prawa i postępowania administracyjnego.

Wysokiej oceny recenzowanej rozprawy nie umniejszają poczynione w pkt II wskazania na pewne usterki, niedostatki rozprawy czy też wątpliwości powstałe w związku z twierdzeniami, wnioskami i tezami zawartymi w rozprawie; mogą być one natomiast wykorzystane przez Autora w przygotowaniu rozprawy do publikacji, na którą ona w moim przekonaniu w pełni zasługuje.

IV. Konkluzja

Przedmiotem recenzowanej rozprawy jest oryginalne rozwiązanie przez jej Autora problemu naukowego z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, a mianowicie kontroli systemów automatycznego decydowania stosowanych w postępowaniu administracyjnym. Merytoryczna zawartość rozprawy wykazuje ponad wszelką wątpliwość, że Autor posiada ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie prawa i postępowania administracyjnego i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej nad zagadnieniem prawnym stanowiącym przedmiot tej rozprawy. W konkluzji stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana magistra Igora Gontarza spełnia wymagania, o których mowa w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tj. Dz.U. z 2024 r., 1571).

Warszawa, dnia 1 stycznia 2025 r.

