

Mirosław Wróblewski¹

Radca prawny; Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2148-2905>).

Interwencja człowieka jako granica automatyzacji decyzji administracyjnych – relacje między art. 22 RODO a art. 14 i art. 86 aktu w sprawie sztucznej inteligencji

Słowa kluczowe: interwencja ludzka, nadzór człowieka, ochrona danych, sztuczna inteligencja, automatyzacja decyzji

Artykuł analizuje relację między art. 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)² a art. 14 i art. 86 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13.06.2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji)³, uzasadniając, że systemowy nadzór człowieka nie zastępuje jego rzeczywistej i znaczącej interwencji w konkretnej sprawie. Łączne odczytanie tych regulacji prowadzi do trójelementowego modelu odpowiedzialności – projektowej, operacyjnej i decyzyjnej – oraz pozwala wyznaczyć granicę, poza którą automatyzacja prowadziłaby do niedopuszczalnej depersonalizacji aktu stosowania prawa. Istota sporu dotyczy tego, czy demokratyczne państwo prawne może zaakceptować decyzję administracyjną bez realnego decydenta – taką, której treść wyznacza system sztucznej inteligencji, a człowiek jedynie ją zatwierdza.

1. Wprowadzenie. Od prawa ochrony danych osobowych do konstytucyjnego problemu odpowiedzialności za decyzję

Spór o dopuszczalność wydawania przez administrację publiczną decyzji z wykorzystaniem systemów sztucznej inteligencji nie jest sporem o sposób czy metody jej działania. Nie dotyczy on wyłącznie tego, czy algorytm może być dokładniejszy, szybszy albo bardziej konsekwentny od urzędnika. Jego rzeczywistym przedmiotem jest pytanie, czy w demokratycznym państwie prawnym możliwe jest zdepersonalizowanie aktu stosowania prawa, to znaczy takie ukształtowanie procesu decyzyjnego w administracji publicznej, w którym rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy zostaje funkcjonalnie przeniesione na system automatyczny⁴, podczas gdy człowiek zachowuje

jedynie formalną obecność w procedurze. Wiemy już, zarówno z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁵, jak i polskiego Trybunału Konstytucyjnego⁶, że taka formalna obecność człowieka nie jest wystarczająca. Orzecznictwo to oraz tak postawione pytanie przesuwają analizę z poziomu prawa ochrony danych osobowych na poziom centralnego zagadnienia współczesnego europejskiego konstytucjonalizmu⁷ oraz prawa konstytucyjnego państw członkowskich.

Dotychczas dyskusja odbywała się przede wszystkim w odniesieniu do art. 22 RODO – który statuuje ogólne prawo osoby, której dane dotyczą, do tego, by nie podlegać decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu,

1 Artykuł przedstawia własne naukowe poglądy autora.

2 Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm. – dalej RODO.

3 Dz.Urz. UE L 2024/1689, ze zm. – dalej AIA, akt w sprawie sztucznej inteligencji.

4 Niniejszy artykuł analizuje systemy w pełni zautomatyzowane, w szczególności zautomatyzowane przy użyciu systemu(-ów) sztucznej inteligencji.

5 Wyrok TS z 7.12.2023 r., C-634/21, OQ przeciwko Land Hessen, przy udziale: SCHUFA Holding AG, EU:C:2023:957 – dalej wyrok C-634/21, SCHUFA Holding.

6 Wyrok TK z 6.06.2018 r., K 53/16, OTK-A 2018/38, a także postanowienie sygnalizacyjne TK z 6.06.2018 r., S 3/18, OTK-A 2018/36.

7 Zob. M. Wróblewski, *Dyskurs konstytucyjny w Unii Europejskiej – pojęcie konstytucji i konstytucjonalizmu w porządku prawnym Unii Europejskiej* [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Zakamycze 2005, s. 69–95.

w tym profilowaniu, i wywołuje wobec tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa. Artykuł 22 RODO bywa przedstawiany przede wszystkim jako przepis szczególnie prawa ochrony danych, regulujący zautomatyzowane podejmowanie decyzji, w tym profilowanie. W szczególności art. 22 ust. 3 RODO pełni niezwykle ważną funkcję dla ochrony praw podstawowych – przepis ten nałożył na administratorów danych osobowych podejmujących decyzje w oparciu o zautomatyzowane przetwarzanie danych, działających na podstawie umowy lub zgody, obowiązek wdrożenia właściwych środków ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą. Środki te powinny obejmować co najmniej prawo do uzyskania interwencji ludzkiej ze strony administratora. **Udział człowieka w zautomatyzowanym przetwarzaniu danych ustawodawca europejski uznał za jedną z najważniejszych gwarancji zapewnienia ochrony praw podstawowych, służącą wyeliminowaniu sytuacji, które mogą doprowadzić do pokrzywdzenia jednostki.** Jak zauważają komentatorzy, art. 22 ust. 3 RODO „w praktyce dotyczy możliwości odwołania się przez osobę, której dane dotyczą, od decyzji administratora, które powinien rozpatrzyć człowiek”⁸. Takie ujęcie jest prawidłowe, ale jednak niewystarczające dla celów niniejszej analizy. W odniesieniu do administracji publicznej art. 22 RODO pełni funkcję dalej idącą: wyznacza granicę dopuszczalnego przeniesienia procesu stosowania prawa na system automatyczny. W tym sensie jest nie tylko instrumentem ochrony danych osobowych, lecz także **normą chroniącą konstytucyjne minimum odpowiedzialności człowieka za wykonywanie władzy publicznej.**

Dlatego punktem wyjścia niniejszej analizy jest teza, że art. 22 RODO pozostaje centralną normą europejskiego prawa ochrony jednostki i europejskiego prawa konstytucyjnego w kontekście i w warunkach postępującej automatyzacji decyzji administracyjnych⁹. Akt w sprawie sztucznej inteligencji nie zastępuje tej normy. Przeciwnie, art. 14 i art. 86 AIA potwierdzają i rozwijają jej znaczenie, ponieważ przenoszą wymóg odpowiedzialnego udziału człowieka z samego momentu podjęcia decyzji na wcześniejsze etapy projektowania, wdrażania i eksploatacji systemu sztucznej inteligencji (AI). Innymi słowy, **AIA nie osłabia art. 22 RODO, lecz ujawnia jego głębszy, konstytucyjny sens.** Wydaje się, że relacja pomiędzy art. 22 RODO a art. 14 AIA¹⁰ nie może zostać sprowadzona do prostego pytania, czy nadzór człowieka (*human oversight*) przewidziany w AIA zastępuje interwencję ludzką (*human intervention*) znaną z art. 22 RODO. W literaturze przedmiotu L. Colonna trafnie wskazuje, że zrozumienie różnicy między tymi pojęciami jest kluczem do uporządkowania relacji między obiema regulacjami. Jej zdaniem pojęcia *human intervention* i *human oversight* nie są oczywiście semantycznie, a ich nieostre użycie może prowadzić do niezamierzzonego rozszerzenia autonomii systemów automatycznych¹¹.

Podobnie G. Lazcoz i P. de Hert podkreślają, że interwencja ludzka nie może być rozumiana wyłącznie jako indywidualne prawo osoby, której dane dotyczą; powinna być ujmowana jako element kultury (zasady) rozliczalności administratora¹², powiązany z obowiązkiem wykazania zgodności przetwarzania danych z RODO¹³.

Z tych względów art. 22 RODO, art. 14 AIA i art. 86 AIA¹⁴ można odczytywać i interpretować łącznie jako jedną normę prawną tworzącą wspólnie fundamentalny trójelementowy model odpowiedzialności za zautomatyzowaną decyzję algorytmiczną. Obejmuje on: odpowiedzialność projektową za system AI, odpowiedzialność operacyjną za sposób jego wykorzystania oraz odpowiedzialność decyzyjną za konkretne rozstrzygnięcie władcze organu administracji publicznej wobec jednostki. Pierwsze dwa poziomy zostają w znacznym stopniu uregulowane przez AIA. Trzeci – najistotniejszy z perspektywy ochrony praw podstawowych, ale także z perspektywy administracyjnoprawnej – pozostaje domeną prawa ochrony danych osobowych, tj. art. 22 RODO. To właśnie art. 22 RODO przesądza, że nawet jeżeli system sztucznej inteligencji spełnia zasadnicze wymogi techniczne, organizacyjne i nadzorcze przewidziane w AIA, to jednak indywidualna decyzja administracyjna nie może zostać pozbawiona rzeczywistej odpowiedzialności i udziału człowieka.

2. Automatyzacja decyzji administracyjnych jako konstytucyjny problem państwa prawa

Wykorzystanie sztucznej inteligencji przez administrację publiczną wymaga odróżnienia dwóch zjawisk: informatyzacji administracji oraz automatyzacji wykonywania kompetencji władczych. Pierwsze z nich polega na usprawnieniu czynności technicznych, w szczególności: prowadzeniu rejestrów, obiegu dokumentów, komunikacji elektronicznej czy analizie dużych zbiorów danych¹⁵. Drugie dotyczy sytuacji, w której system informatyczny uczestniczy w samym akcie stosowania prawa: klasyfikuje obywatela, ocenia ryzyko, generuje wynik scoringowy albo wskazuje rekomendowane rozstrzygnięcie.

Dopiero ten drugi model rodzi właściwy problem konstytucyjny. Nie chodzi bowiem o to, że algorytm może popełnić błąd. Błędy popełnia oczywiście również człowiek¹⁶. Problem polega na tym, że **błąd algorytmiczny coraz częściej bywa błędem o charakterze masowym, skutkującym błędną decyzją w odniesieniu nie do pojedynczych osób, lecz setek czy tysięcy**¹⁷, trudny do wykrycia (choćby z uwagi na zjawisko

8 RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz, red. E. Bielał-Jomaa, D. Lubasz, LEX 2018.

9 O rozwoju automatyzacji działalności administracji publicznej: Wpływ Aktu w sprawie sztucznej inteligencji na funkcjonowanie administracji publicznej, red. G. Sibiga, Warszawa 2025.

10 Art. 14 AIA zawiera przepisy dotyczące sprawowania przez człowieka nadzoru nad systemami sztucznej inteligencji.

11 L. Colonna, *Exploring the Relationship Between Article 22 of the General Data Protection Regulation and Article 14 of the Proposed AI Act. Some Preliminary Observations and Critical Reflections*, „Faculty of Law, Stockholm University Research Paper” 2024/124, s. 446–447.

12 Art. 5 ust. 2 RODO stanowi, że „Administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1 i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie (»rozliczalność«)».

13 G. Lazcoz, P. de Hert, *Humans in the GDPR and AIA Governance of Automated and Algorithmic Systems. Essential pre-requisites against abdicating responsibilities*, „Computer Law & Security Review” 2023/50, s. 1–20.

14 Art. 86 AIA określa prawo do uzyskania wyjaśnienia na temat procedury podejmowania decyzji w indywidualnej sprawie.

15 Zob. np. G. Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019.

16 Zob. ciekawą analizę błędów algorytmicznych i ludzkich w zastosowaniach systemów AI do rekrutacji: https://policy-lab.ec.europa.eu/stories/understanding-impact-human-ai-interaction-discrimination-2025-01-10_en (dostęp: 4.07.2026 r.).

17 Błąd systemu AI zastosowanego do analizy wypłat zasiłków rodzinnych w Holandii (*toeslagenaffaire*) doprowadził do błędnego oskarżenia o oszustwa 26 tys. rodzin – zob. *Childcare Allowance Parliamentary Inquiry*, www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/atoms/files/verslag_pok_definitief-en-gb.docx.pdf (dostęp: 4.07.2026 r.).

black box, „czarnej skrzynki” – obrazujące brak możliwości prześledzenia w praktyce „toka rozumowania” algorytmu) i ukryty za pozorem technicznej obiektywności. Co ważniejsze, może on prowadzić do rozmycia odpowiedzialności. W skomplikowanym modelu biznesowym i decyzyjnym systemu AI urzędnik powołuje się na system, organ administracji publicznej na dostawcę technologii, dostawca na dane treningowe, a obywatel pozostaje wobec rozstrzygnięcia, którego przyczyn nie zna i którego rzeczywistego autora nie potrafi zidentyfikować¹⁸.

To właśnie ten wymiar automatyzacji decyzji administracyjnych jest przedmiotem krytyki w literaturze dotyczącej tzw. technologicznego *due process*. D. Keats Citron wskazuje, że automatyzacja decyzji może osłabiać tradycyjne gwarancje proceduralne ze strony państwa, jeżeli obywatel nie rozumie reguł działania systemu AI i nie ma realnej możliwości zakwestionowania jego wyniku¹⁹. C. Coglianese i D. Lehr zauważyli z kolei, że wykorzystanie systemów algorytmicznych w administracji publicznej wymaga ponownego przemyślenia klasycznych kategorii prawa administracyjnego, w szczególności sposobu uzasadnienia decyzji, kontroli sądowej i odpowiedzialności organu publicznego²⁰. C. Cobbe pokazała natomiast, że sądowa kontrola zautomatyzowanych decyzji administracyjnych może zostać osłabiona, jeżeli sąd bada jedynie formalny akt administracyjny, podczas gdy faktyczna podstawa rozstrzygnięcia powstała w systemie AI, którego logiki organ sam nie potrafi wyjaśnić²¹.

Z perspektywy prawa Unii Europejskiej problem ten należy wiązać przede wszystkim ze standardami ochrony praw podstawowych wynikającymi z art. 41 i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej²². Zawarte w art. 41 KPP prawo do dobrej administracji obejmuje obowiązek bezstronnego i rzetelnego rozpatrzenia sprawy, prawo do bycia wysłuchanym oraz obowiązek uzasadnienia decyzji. Określone w art. 47 KPP prawo do skutecznej ochrony sądowej zakłada natomiast, że adresat aktu władzy publicznej będzie w stanie zakwestionować jego podstawę faktyczną i prawną. Z kolei A. Krawczyk wywodzi ważne gwarancje dla jednostki w kontekście automatyzacji decyzji administracji publicznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.²³ Gwarancje te tracą jednak część swojej skuteczności, jeżeli organ administracji publicznej nie potrafi wyjaśnić, dlaczego system AI wskazał określony wynik, albo jeżeli udział człowieka sprowadza się do zatwierdzenia rekomendacji wygenerowanej automatycznie. W tym kontekście art. 22 RODO należy odczytywać nie jako anachroniczną przeszkodę dla cyfryzacji czy automatyzacji działalności administracji, lecz jako jedną z najważniejszych norm

ochronnych demokratycznego państwa prawa w epoce algorytmizacji²⁴. Jego podstawowa funkcja nie polega na zakazaniu wykorzystywania algorytmów w aktywności organów publicznych. Polega na niedopuszczeniu do sytuacji, w której decyzja wywołująca skutki prawne wobec jednostki staje się decyzją bez realnego decydenta. Takie rozumienie art. 22 RODO znajduje potwierdzenie także w literaturze. Wspomniani już wyżej G. Lazcoz i P. de Hert wskazują, że art. 22 RODO wymaga dwóch rodzajów interwencji człowieka: w jednych przypadkach jako elementu samego procesu decyzyjnego, w innych jako zabezpieczenia dostępnego na żądanie osoby, której dane dotyczą. Autorzy ci podkreślają jednak, że sama obecność człowieka nie wystarcza – interwencja ludzka musi być znacząca i wpisana w szerszą strukturę rozliczalności administratora²⁵. Mówiąc nieco dosadniej, administrator nie może obejść art. 22 RODO przez „sfabrykowanie” udziału człowieka, a nadzór musi być znaczący, nie symboliczny²⁶.

3. Art. 22 RODO jako zasada państwa prawa

Artykuł 22 ust. 1 RODO stanowi, że osoba, której dane dotyczą, ma prawo nie podlegać decyzji opartej wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, jeżeli decyzja ta wywołuje wobec niej skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa. Już samo brzmienie przepisu wskazuje na jego wyjątkową pozycję w systemie ochrony danych osobowych. Nie dotyczy on bowiem każdego przetwarzania danych, lecz tylko takiego, które zostaje przekształcone w sposób zautomatyzowany w decyzję wpływającą na sytuację jednostki. Przedmiotem ochrony prawnej nie jest więc wyłącznie prywatność informacyjna jednostki, lecz także sprawczość obywatela wobec procesu decyzyjnego.

W doktrynie długo sporne było, czy art. 22 RODO ustanawia prawo podmiotowe wymagające aktywnego powołania się przez osobę, której dane dotyczą, czy raczej ogólny zakaz decyzji w pełni automatycznych. Znaczna część literatury, a także wytyczne Grupy Roboczej Art. 29 (WP29) zaakceptowane przez Europejską Radę Ochrony Danych (EROD), opowiadała się za drugim ujęciem. G. Lazcoz i P. de Hert wyraźnie piszą, że art. 22 ust. 1 RODO zabrania decyzji zautomatyzowanych wywołujących skutki prawne lub podobnie istotne skutki wobec osoby. Autorzy ci odnotowują jednocześnie wspomniany spór doktrynalny, ale wskazują, że interpretacja jako generalnego zakazu dominuje w wytycznych i orzecznictwie²⁷.

Znaczenie tego ustalenia jest szczególnie istotne w prawie konstytucyjnym i administracyjnym. Organ administracji publicznej działać może wyłącznie na podstawie prawa²⁸. Jeżeli art. 22 RODO ustanawia zakaz decyzji w pełni automatycznych, to administracja publiczna może odejść od tej zasady wyłącznie wtedy, gdy spełnione są warunki art. 22 ust. 2 lit. b RODO: decyzja musi być dozwolona prawem Unii lub prawem państwa

18 Zob. też A. Krawczyk, *Wydanie decyzji administracyjnej z użyciem sztucznej inteligencji (stan obecny i perspektywy)*, „Państwo i Prawo” 2026/4, s. 31–49.

19 D.K. Citron, *Technological Due Process*, „Washington University Law Review” 2008/6(85), s. 1267.

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

21 J. Cobbe, *Administrative Law and the Machines of Government: Judicial Review of Automated Public-Sector Decision-Making*, „Legal Studies” 2019/4(39).

22 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP. Zob. M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 725–775.

23 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej Konstytucja RP. Zob. A. Krawczyk, *Wydanie decyzji...*, s. 41.

24 Zob. także M. Wróblewski, *Sztuczna inteligencja a ochrona praw człowieka* [w:] *Metaświat. Prawne i techniczne aspekty przełomowych technologii*, red. M. Horodyski, R. Bieda, Warszawa 2022, s. 329–337.

25 G. Lazcoz, P. de Hert, *Humans in the GDPR...*, s. 3–5.

26 Autoriteit Persoonsgegevens, *Meaningful Human Intervention. A tool for shaping and implementing meaningful human intervention*, 2025, s. 2.

27 G. Lazcoz, P. de Hert, *Humans in the GDPR...*, s. 5–6.

28 Wynika to zarówno z art. 7 Konstytucji RP, jak i – w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych – z zasady legalizmu zawartej w art. 5 RODO.

członkowskiego, a prawo to musi przewidywać odpowiednie środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą. Nie wystarcza więc ogólna podstawa przetwarzania danych z art. 6 RODO. Nie wystarcza również ogólna kompetencja organu do załatwiania spraw danego rodzaju. W administracji publicznej automatyzacja decyzji administracyjnej wywołującej skutki prawne wymaga szczególnego upoważnienia ustawowego²⁹ oraz szczególnych gwarancji proceduralnych. W przeciwnym razie doszłoby do sytuacji, w której ustawodawca przyznaje organowi kompetencję do rozstrzygania sprawy, a organ samodzielnie przenosi wykonywanie tej kompetencji na system automatyczny (algorytmiczny). Taki rezultat byłby trudny do pogodzenia z zasadą legalizmu i z samą konstytucyjną konstrukcją kompetencji publicznoprawnej (administracyjnoprawnej).

Należy podkreślić, że motyw 71 RODO potwierdza tę wykładnię. Wskazuje on, że zabezpieczenia powinny obejmować co najmniej prawo do interwencji człowieka, prawo do przedstawienia własnego stanowiska oraz prawo do zakwestionowania decyzji. Wbrew niekiedy spotykanemu uproszczeniu nie są to trzy luźne gwarancje proceduralne. Tworzą one jedną strukturę: obywatel musi wiedzieć, że decyzja została zautomatyzowana, musi móc przedstawić argumenty nieuwzględnione przez system, musi mieć dostęp do człowieka zdolnego do rzeczywistej rewizji wyniku oraz musi móc zakwestionować decyzję przed organem lub sądem. Dlatego art. 22 RODO pozostaje fundamentalną normą państwa prawa także po wejściu w życie AIA. Akt o sztucznej inteligencji może określać, jak zaprojektować i nadzorować system AI wysokiego ryzyka. Nie odpowiada jednak samodzielnie na pytanie, czy konkretna osoba może zostać poddana decyzji w pełni automatycznej. Odpowiedzi tej nadal udziela wiążąco najlepiej art. 22 RODO.

4. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości: od formalnej automatyzacji do rzeczywistego ośrodka decyzji

Niezwykle istotne znaczenie dla wykładni art. 22 RODO ma powołany już wcześniej wyrok C-634/21, SCHUFA Holding. Trybunał uznał w tym orzeczeniu, że automatyczne ustalenie przez agencję informacji kredytowej wartości prawdopodobieństwa dotyczącej zdolności osoby do wywiązywania się z zobowiązań może stanowić „zautomatyzowane podejmowanie decyzji” w rozumieniu art. 22 ust. 1 RODO, jeżeli podmiot trzeci „w znacznym stopniu” opiera się na tej wartości przy ustanowieniu, wykonaniu lub rozwiązaniu stosunku umownego z tą osobą. Doniosłość tego wyroku polega na odejściu od formalnego rozumienia decyzji. Trybunał nie uzależnił zastosowania art. 22 RODO od tego, czy agencja scoringowa sama zawarła albo odmówiła zawarcia umowy. Wystarczające było to, że automatycznie wygenerowany wynik realnie determinował decyzję podejmowaną przez inny podmiot. Dla administracji publicznej oznacza to, że organ nie może wyłączyć art. 22 RODO przez rozdzielenie procesu na dwa etapy: algorytmiczną ocenę i formalne podpisanie decyzji przez urzędnika. Jeżeli rekomendacja systemu w praktyce przesądza o treści decyzji, mechanizm ochronny art. 22 RODO powinien znaleźć zastosowanie.

W jeszcze większym stopniu funkcję art. 22 RODO wzmacnia wyrok TS z 27.02.2025 r., C-203/22, CK przeciwko Magistrat der Stadt Wien, przy udziale: Dun & Bradstreet Austria GmbH³⁰. Trybunał orzekł w nim, że w przypadku zautomatyzowanego podejmowania decyzji, w tym profilowania, osoba, której dane dotyczą, może żądać od administratora – jako „znaczących informacji o zasadach podejmowania decyzji” – wyjaśnienia za pomocą istotnych informacji, w szczególności, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, procedury i zasad faktycznie zastosowanych w celu wykorzystania jej danych osobowych do uzyskania określonego wyniku, takiego jak profil kredytowy (art. 15 ust. 1 lit. h RODO). Wyrok ten ma znaczenie wykraczające poza obowiązki informacyjne wynikające z RODO. Trybunał połączył prawa informacyjne z możliwością weryfikacji i zakwestionowania decyzji. Wyjaśnienie jest zdaniem TS warunkiem skutecznego korzystania z praw gwarancyjnych. W administracji publicznej oznacza to, że organ nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że decyzja została podjęta „na podstawie systemu AI” albo „zgodnie z oceną algorytmiczną”. Musi być w stanie wykazać, jakie dane, kryteria i mechanizmy doprowadziły do wyniku istotnego dla konkretnej osoby.

Oba te wyroki przesunęły ciężar wykładni art. 22 RODO z pytania „czy człowiek formalnie uczestniczył w procesie?” na pytanie „kto rzeczywiście ukształtował decyzję?”. To przesunięcie ma fundamentalne znaczenie. Udział człowieka w procesie decyzyjnym nabiera w tym świetle znaczenia dopiero wtedy, gdy rozumie on wynik działania systemu AI, może go zakwestionować i ma rzeczywistą kompetencję do podjęcia odmiennego rozstrzygnięcia. W przeciwnym razie mamy do czynienia jedynie z administracyjnym odpowiednikiem „rubber stamping”, fasadowością i iluzorycznością rzeczywistej decyzyjności, nieodpowiadającej standardom prawa ochrony danych osobowych ani wymaganiom konstytucyjnym państwa prawa.

5. Rzeczywista interwencja człowieka

Wykładnia art. 22 RODO po wyrokach C-634/21, SCHUFA Holding, i C-203/22, Dun & Bradstreet, nie pozwala już utrzymywać, że każda obecność człowieka w procedurze niejako automatycznie wyłącza zastosowanie tego przepisu. Jeżeli istotą art. 22 RODO jest ochrona przed decyzją opartą „wyłącznie” na zautomatyzowanym przetwarzaniu, to decydujące znaczenie ma nie to, czy formalnie człowiek pojawił się w procesie decyzyjnym (np. urzędnik z upoważnienia organu podpisał decyzję administracyjną), lecz kwestia materialna – czy jego udział miał rzeczywisty wpływ na treść danego rozstrzygnięcia. W przeciwnym razie wystarczyłoby wprowadzenie do procedury elementu czysto ceremonialnego – podpisu odręcznego albo elektronicznego urzędnika, kliknięcia akceptacji rekomendacji systemu – aby pozbawić art. 22 RODO praktycznego znaczenia³¹. Właśnie dlatego pojęcie znaczącej interwencji ludzkiej (*meaningful human intervention*) nie może być traktowane jako kategoria techniczna. Jest ono kategorią prawną, która służy odróżnieniu decyzji rzeczywiście podjętej przez człowieka od decyzji jedynie przez człowieka poświadczonej. Doktryna trafnie wskazuje,

30 EU:C:2025:117 – dalej wyrok C-203/22, Dun & Bradstreet.

31 Tak właśnie było w przypadku urzędników urzędów pracy, którzy akceptowali w Polsce rekomendacje systemu Syriusz w odniesieniu do klasyfikowania osób bezrobotnych – co zdyskwalifikował konstytucyjnie TK w powołanym wyroku K 53/16.

29 Z art. 51 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyraźnie wynika, że musi to być podstawa prawa zawarta w akcie ustawowym.

że wymóg realnej decyzyjności człowieka dotyczy zarówno sytuacji, w której człowiek uczestniczy w procesie decyzyjnym przed wydaniem decyzji, jak i sytuacji, gdy interwencja człowieka jest następcza w stosunku do działania algorytmu³².

Z tej perspektywy można wyróżnić cztery minimalne warunki rzeczywistej interwencji człowieka. Po pierwsze, osoba dokonująca interwencji musi posiadać kompetencję prawną i organizacyjną do zmiany wyniku działania systemu. Interwencja nie jest znacząca, jeżeli człowiek może jedynie potwierdzić rekomendację algorytmu, ale nie może jej zakwestionować, uchylić lub zastąpić własną oceną. Po drugie, musi istnieć kompetencja poznawcza (epistemiczna), a więc zdolność zrozumienia tego, jakie dane, kryteria i założenia doprowadziły do określonego wyniku. Nie chodzi przy tym o wymóg zrozumienia kodu źródłowego, lecz o możliwość racjonalnej oceny, czy wynik systemu odpowiada stanowi faktycznemu, normie prawnej i celowi postępowania. Po trzecie, interwencja musi mieć charakter czasowo relewantny. Jeżeli człowiek wkracza dopiero wtedy, gdy decyzja wywołała już skutki prawne, funkcja gwarancyjna art. 22 RODO zostaje istotnie osłabiona. Po czwarte, interwencja musi być udokumentowana, ponieważ tylko wtedy można później ustalić, czy człowiek rzeczywiście ocenił sprawę, czy jedynie zatwierdził wynik systemu. Ten ostatni element ma szczególne znaczenie w administracji publicznej. Decyzja administracyjna musi zawierać uzasadnienie³³. Uzasadnienie nie tylko informuje adresata aktu o motywach rozstrzygnięcia, lecz także umożliwia kontrolę instancyjną i sądową. Jeżeli organ administracji publicznej korzysta z systemu AI, dokumentacja interwencji człowieka staje się funkcjonalnym odpowiednikiem uzasadnienia w tej części, w której decyzja została ukształtowana przez wynik algorytmiczny. Brak takiej dokumentacji oznacza, że nie da się odróżnić decyzji człowieka wspieranej technologią od decyzji systemu jedynie formalnie podpisanej przez człowieka.

W tym miejscu ujawnia się słabość rozwiązań opartych wyłącznie na założeniu, że człowiek „zawsze może” zmienić wynik działania systemu. Sama możliwość ingerencji nie przesądza o jej realności. Literatura dotycząca *automation bias* pokazuje, że osoby korzystające z systemów automatycznych mają skłonność do nadmiernego polegania na rekomendacjach algorytmicznych, zwłaszcza gdy system przedstawiany jest jako obiektywny, naukowy albo statystycznie bardziej trafny od oceny ludzkiej. L. Colonna, odwołując się do krytycznej literatury na temat *human oversight*, wskazuje, że polityki wymagające udziału człowieka mogą dawać fałszywe poczucie bezpieczeństwa, jeżeli nie uwzględniają rzeczywistego sposobu, w jaki ludzie współpracują z algorytmami³⁴. Zwraca się uwagę, że sam proces interwencji powinien być projektowany z uwzględnieniem automatycznego zaufania do systemu, rutyny, obciążenia pracą i kompetencji osoby dokonującej oceny³⁵. W administracji publicznej problem ten jest szczególnie poważny, ponieważ jeżeli urzędnik rozpatruje masowo tysiące spraw, ma on w oczywisty sposób

ograniczony czas na analizę każdej z nich, nie zna dokładnie założeń modelu i wie, że odejście od rekomendacji wymaga dodatkowego uzasadnienia, to formalna prawna kompetencja do zmiany decyzji nie gwarantuje rzeczywistej kontroli. Taka sytuacja prowadzi do powstania faktycznej sytuacji, w której człowiek nie jest decydentem, lecz elementem jedynie legalizującym decyzję automatyczną.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że francuska regulacja dotycząca decyzji administracyjnych opartych na algorytmach wskazuje, że problem ten został dostrzeżony także poza prawem ochrony danych. Artykuł L311-3-1 Code des relations entre le public et l'administration³⁶ wymaga, aby indywidualna decyzja podjęta na podstawie przetwarzania algorytmicznego zawierała wyraźną wzmiankę informującą zainteresowanego, a reguły definiujące to przetwarzanie i główne cechy jego wdrożenia były komunikowane na żądanie³⁷. Francuski model nie jest tożsamy z art. 22 RODO, ale jego aksjologia jest zbliżona: obywatel nie może pozostawać wobec decyzji algorytmicznej w stanie niewiedzy co do tego, że technologia współkształtowała jego sytuację prawną. W literaturze francuskiej wskazuje się, że kontrola algorytmów administracyjnych wymaga dostosowania klasycznych narzędzi prawa sądowoadministracyjnego, ponieważ sąd musi być zdolny do zbadania nie tylko formalnego aktu, lecz również mechanizmu, który doprowadził do jego wydania³⁸.

6. Art. 14 AIA

Artykuł 14 AIA ustanawia wymóg, aby systemy AI wysokiego ryzyka były projektowane i rozwijane w taki sposób, w tym z wykorzystaniem odpowiednich narzędzi interfejsu człowiek-maszyna, by mogły być skutecznie nadzorowane przez osoby fizyczne w okresie ich używania. Celem nadzoru człowieka jest zapobieganie ryzykom dla zdrowia, bezpieczeństwa lub praw podstawowych albo ich minimalizowanie. Już sama konstrukcja tego przepisu pokazuje, że mamy do czynienia z regulacją odmienną od art. 22 RODO. Artykuł 14 AIA nie stanowi o prawie jednostki do niepodlegania określonej decyzji. Nie koncentruje się na akcie stosowania prawa wobec konkretnej osoby. Jego przedmiotem jest sposób zaprojektowania i używania systemu AI wysokiego ryzyka. T. Radtke trafnie zauważa, że AIA przyjmuje zasadniczo możliwość podejmowania decyzji opartego na systemach AI, ale stara się ustanowić ramy jego bezpiecznego stosowania, art. 22 RODO zachowuje natomiast znaczenie jako instrument pozwalający osobie żądać oceny konkretnej decyzji przez człowieka³⁹. To rozróżnienie ma znaczenie podstawowe. Nadzór człowieka z art. 14 AIA ma charakter systemowy. Interwencja człowieka z art. 22 RODO ma natomiast

32 G. Lazcoz, P. de Hert, *Humans in the GDPR...*, s. 16–17.

33 Zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. c. KPP administracja ma obowiązek uzasadniania swoich decyzji; art. 107 § 1 pkt 6 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691 ze zm.), wymaga, by każda decyzja administracyjna zawierała uzasadnienie faktyczne i prawne.

34 L. Colonna, *Exploring the Relationship...*, s. 443–445.

35 Autoriteit Persoonsgegevens, *Meaningful Human Intervention...*, s. 2–3.

36 Code des relations entre le public et l'administration, Dernière modification le 28 mai 2026 – Document généré le 20 août 2026, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/ (dostęp: 21.08.2026 r.).

37 Kodeks dostępny na stronie: <https://www.legifrance.gouv.fr> (data dostępu: 4.07.2026 r.).

38 G.J. Guglielmi, *Contrôle des algorithmes et droit du contentieux administratif français*, „Revue générale du droit” 2023/63766, www.revuegeneraledudroit.eu/?p=63766 (dostęp: 21.08.2026 r.).

39 T. Radtke, *Human Oversight under the AI Act and its interplay with Art. 22 GDPR* [w:] *Artificial Intelligence and Fundamental Rights. The AI Act of the European Union and its implications for global technology regulation*, vol. 4, red. B. Raue, A. von Ungern-Sternberg, L.K. Kumkar, T. Rüfner, Trier 2025, s. 91–109.

charakter decyzyjny. Pierwszy aspekt dotyczy organizacji użytkowania technologii. Drugi dotyczy odpowiedzialności za rozstrzygnięcie wobec jednostki.

Nie oznacza to, że art. 14 AIA jest dla art. 22 RODO obojętny. Przeciwnie, między tymi przepisami istnieje relacja funkcjonalna. Dobrze zaprojektowany nadzór człowieka może stworzyć warunki umożliwiające rzeczywistą interwencję człowieka w rozumieniu art. 22 RODO. Może zapewnić szkolenie personelu, interfejs pozwalający zrozumieć wynik systemu, możliwość wstrzymania działania modelu AI w razie takiej potrzeby. Nie przesądza jednak sam przez się, że w konkretnej sprawie doszło do *meaningful human intervention*. L. Colonna wyraża tę myśl wprost: art. 14 AI Act może wymagać wdrożenia środków wspierających obecność człowieka w procesie decyzyjnym, ale nadzór przezeń zapewniany nie musi tylko przez jego obecność osiągać standardu *meaningful* z art. 22 RODO; ocena ta musi być dokonana w konkretnym przypadku⁴⁰.

Należy podkreślić, że art. 2 ust. 7 AIA zastrzega, że rozporządzenie to nie narusza prawa Unii w zakresie ochrony danych osobowych, czyli RODO. To w zasadzie oczywistość – zarówno AIA, jak i RODO, to rozporządzenia o takiej samej mocy prawnej. AIA nie uchyla więc standardu RODO – przeciwnie, oba rozporządzenia muszą być współstosowane. Nadzór człowieka z art. 14 AIA można porównać do stworzenia infrastruktury odpowiedzialności. Organ administracji publicznej ma dysponować systemem, personelem i procedurami, które pozwalają człowiekowi rozumieć, monitorować i w razie potrzeby zakwestionować działanie systemu AI. Jednak decyzja administracyjna nadal wymaga przyjęcia odpowiedzialności decyzyjnej przez konkretnego decydenta. Ta odpowiedzialność nie powstaje przez sam fakt, że system miał formalnie przewidzianą funkcję *human oversight*. Powstaje ona dopiero wtedy, gdy osoba działająca z upoważnienia organu rzeczywiście wykorzystuje te mechanizmy, dokonuje własnej oceny i przyjmuje odpowiedzialność za wynik. W konsekwencji AIA nie powinien być interpretowany jako przejście od modelu zakazu z art. 22 RODO do modelu dopuszczalności decyzji algorytmicznych pod warunkiem nadzoru. Taki wniosek zubażałby oba akty prawne i wydrążałby je z treści normatywnej. Właściwsze wydaje się ujęcie warstwowe: AIA reguluje bezpieczeństwo i organizację systemu algorytmicznego, RODO reguluje zaś granice poddania jednostki decyzji automatycznej.

7. Art. 86 AIA: wyjaśnienie jako pomost między nadzorem systemu a odpowiedzialnością za decyzję

Artykuł 86 AIA przewiduje prawo osoby dotkniętej decyzją podjętą przez podmiot stosujący na podstawie wyniku systemu AI wysokiego ryzyka wymienionego w załączniku III, jeżeli decyzja ta wywołuje skutki prawne lub podobnie istotnie wpływa na tę osobę, do uzyskania od podmiotu stosującego jasnego i znaczącego wyjaśnienia roli systemu AI w procedurze decyzyjnej oraz głównych elementów podjętej decyzji. Przepis ten bywa określany jako prawo do wyjaśnienia. Takie określenie jest trafne, ale wymaga doprecyzowania. Artykuł 86 AIA nie

tworzy prawa do technicznego opisu modelu. Tworzy prawo do zrozumienia roli systemu AI w konkretnej decyzji. W tym sensie art. 86 AIA stanowi swoisty pomost pomiędzy art. 14 AIA a art. 22 RODO. Z jednej strony nawiązuje do systemowego obowiązku przejrzystości i nadzoru nad sztuczną inteligencją. Z drugiej strony służy temu samemu celowi, któremu służy art. 22 RODO: umożliwia jednostce zakwestionowanie decyzji i uruchomienie odpowiedzialności człowieka. Z tej perspektywy art. 86 AIA nie konkuruje z art. 15 ust. 1 lit. h RODO ani z art. 22 RODO. Jest przepisem komplementarnym. Wyrok C-203/22, Dun & Bradstreet, pokazał, że już na gruncie RODO wyjaśnienie musi być na tyle konkretne, aby osoba mogła zrozumieć procedurę i zasady zastosowane do jej danych w celu uzyskania określonego wyniku. Holenderski organ ochrony danych wprost zaś wskazuje, że wyjaśnienie ma umożliwić osobie sprawdzenie decyzji i jej zakwestionowanie, a bez tej informacji osoba może nie być w stanie skorzystać z prawa do interwencji człowieka i prawa do przedstawienia własnego stanowiska⁴¹.

W administracji publicznej prawo do wyjaśnienia ma dodatkowy wymiar. Uzasadnienie decyzji administracyjnej jest klasycznym instrumentem kontroli legalności działania organu władzy publicznej. Jeżeli w procesie decyzyjnym występuje system AI, uzasadnienie musi zostać uzupełnione o wyjaśnienie roli tego systemu. Nie oznacza to konieczności ujawnienia kodu źródłowego ani wszystkich parametrów modelu. Oznacza natomiast konieczność wskazania, jakie dane i kategorie danych zostały użyte, jakie czynniki były relewantne, jak systemowy wynik został zinterpretowany przez organ oraz czy człowiek miał możliwość i podstawy do odejścia od rekomendacji.

S. Barbosa i S. Félix, analizując art. 22 RODO, wskazują za WP29, że prawo do wyjaśnienia jest konieczne, ponieważ osoba może zakwestionować decyzję albo przedstawić swój punkt widzenia tylko wtedy, gdy rozumie, jak i na jakiej podstawie decyzja została podjęta. Autorki te podkreślają, że informacja powinna obejmować m.in. kategorie użytych danych, czynniki brane pod uwagę w procesie decyzyjnym oraz ich wagę na poziomie zagregowanym⁴². To stanowisko dobrze współgra z art. 86 AIA. Wyjaśnienie nie powinno być bowiem ani czysto techniczne, ani czysto formalne. Powinno być prawniczo użyteczne: umożliwiać adresatowi decyzji i sądowi ocenę, czy organ pozostał rzeczywistym decydem. W tym sensie art. 86 AIA jest normą łączącą transparentność systemu AI z odpowiedzialnością organu administracji publicznej. Bez art. 86 AIA nadzór z art. 14 AIA mógłby pozostać wewnętrzną procedurą niewidoczną dla obywatela. Bez art. 22 RODO wyjaśnienie z art. 86 AIA mogłoby natomiast zostać zredukowane do informacji o technologii, bez realnej możliwości żądania ludzkiej rewizji rozstrzygnięcia.

Dopiero łączne zastosowanie tych przepisów obu unijnych rozporządzeń tworzy pełny konstytucyjny model ochrony prawnej godny demokratycznego państwa prawa: **system AI musi być nadzorowany, decyzja musi być wyjaśnialna, a odpowiedzialność za jej treść musi pozostać „człowiecza”**.

41 Autoriteit Persoonsgegevens, *Right to an explanation in the case of automated decision-making*, 2026, s. 5–8.

42 S. Barbosa, S. Félix, *Algorithms and the GDPR: An analysis of article 22*, „Anuário da Proteção de Dados” 2021, s. 90–91.

40 L. Colonna, *Exploring the Relationship...*, s. 456–457.

Abstract**Mirosław Wróblewski**

Attorney-at-law;

President of the Personal Data Protection Office, Poland
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2148-2905>).**Human Intervention as the Boundary of Automation of Administrative Decisions – Relationships between Article 22 GDPR and Articles 14 and 86 of the Artificial Intelligence Act****Keywords:** *human intervention, human oversight, data protection, artificial intelligence, decision-making automation*

The article presents an analysis of the relationship between Article 22 of the Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) and Articles 14 and 86 of the Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act), justifying that systemic human oversight does not replace actual and material human intervention in a particular case. Read jointly, these provisions lead to a responsibility model comprising three elements, design, operational and decision-making, and enable setting a boundary beyond which automation would lead to the unacceptable depersonalisation of the act of applying the law. The essence of the dispute is whether a democratic state governed by the rule of law can accept an administrative decision without a real decision-maker, the wording of which is determined by an artificial intelligence system and only approved by a human.

The article reflects the author's own scientific views.

Bibliografia/References

Barbosa S., Félix S., *Algorithms and the GDPR: An analysis of article 22*, „Anuário da Proteção de Dados” 2021.
Citron D.K., *Technological Due Process*, „Washington University Law Review” 2008/6(85).

Cobbe J., *Administrative Law and the Machines of Government: Judicial Review of Automated Public-Sector Decision-Making*, „Legal Studies” 2019/4(39).

Coglianesi C., Lehr D., *Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era*, „Georgetown Law Journal” 2017/105.

Colonna L., *Exploring the Relationship Between Article 22 of the General Data Protection Regulation and Article 14 of the Proposed AI Act. Some Preliminary Observations and Critical Reflections*, „Faculty of Law, Stockholm University Research Paper” 2024/124.

Guglielmi G.J., *Contrôle des algorithmes et droit du contentieux administratif français*, „Revue générale du droit” 2023/63766, www.revuegeneraledudroit.eu/?p=63766 (dostęp: 21.08.2026 r.).

Krawczyk A., *Wydanie decyzji administracyjnej z użyciem sztucznej inteligencji (stan obecny i perspektywy)*, „Państwo i Prawo” 2026/4.

Lazcoz G., de Hert P., *Humans in the GDPR and AIA Governance of Automated and Algorithmic Systems. Essential pre-requisites against abdicating responsibilities*, „Computer Law & Security Review” 2023/50.

O rozwoju automatyzacji działalności administracji publicznej: Wpływ Aktu w sprawie sztucznej inteligencji na funkcjonowanie administracji publicznej, red. G. Sibiga, Warszawa 2025.

Radtke T., *Human Oversight under the AI Act and its interplay with Art. 22 GDPR [w:] Artificial Intelligence and Fundamental Rights. The AI Act of the European Union and its implications for global technology regulation*, vol. 4, red. B. Raue, A. von Ungern-Sternberg, L.K. Kumkar, T. Rübner, Trier 2025.

RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, LEX 2018.

Sibiga G., *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019.

Wróblewski M., *Dyskurs konstytucyjny w Unii Europejskiej – pojęcie konstytucji i konstytucjonalizmu w porządku prawnym Unii Europejskiej [w:] Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Zakamycze 2005.

Wróblewski M., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej [w:] System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej, red. S. Biernat, Warszawa 2020.

Wróblewski M., *Sztuczna inteligencja a ochrona praw człowieka [w:] Metaświat. Prawne i techniczne aspekty przełomowych technologii*, red. M. Horodyski, R. Bieda, Warszawa 2022.

REKLAMA



Prawo.pl

 Wolters Kluwer

Otwarty serwis informacyjny tworzony przez zespół doświadczonych dziennikarzy. Istnieje od 2018 r. i z każdym rokiem coraz bardziej umacnia swoją pozycję na rynku.

Serwis publikuje wiarygodne newsy prawne, wywiady, opinie i komentarze ekspertów oraz najnowsze wyroki polskich i unijnych sądów.

