

ADMINISTRACJA PAŃSTWOWA

Prezydencki aparat do realizacji polityki państwa



PAŃSTWO DZIAŁA JAK JEDEN SYSTEM

Obywatel rozstrzyga w referendum i wyborach powszechnych. Senat stanowi prawo i nadzoruje. Sąd chroni legalność. Prezydent realizuje politykę. Jego administracja dostarcza wynik — szybko, rzetelnie i bez wysyłania ludzi w labirynt biurowych silosów.

OD ROZPROSZENIA DO JEDNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI

Centralizacja standardów • Dekoncentracja wykonania • Kontrola obywatelska

⚠ DZISIAJ: WIELE OŚRODKÓW, NIEJASNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ

- ministerstwa i urzędy centralne
- administracja rządowa w terenie
- 16 województw samorządowych
- 380 jednostek powiatowych
- 2479 gmin i odrębne urzędy
- różne rejestry, standardy i systemy IT



✓ TECHNOREPUBLIKA: JEDEN ŁAŃCUCH MANDATU I ROZLICZENIA

- 👤 NARÓD mandat i referendum
- 👤 PREZYDENT strategia, budżet, wynik
- 👤 CENTRUM MISJI priorytety, ryzyka, dane
- 👤 AGENCJE PAŃSTWOWE wykonanie sektorowe
- 👤 ADMINISTRACJA TERENOWA usługi blisko obywatela
- 👤 SEJMIKI inicjatywa, reprezentacja, kontrola

Kierunek reformy: jedna odpowiedzialność wykonawcza, jednolite standardy i usługi blisko obywatela.

Spis treści

Status dokumentu i granice propozycji	4
Mapa dokumentu	5
Streszczenie strategiczne	6
Zasady kształtowania ładu administracyjnego:	7
1. Definicja Administracji Państwowej jako struktury Prezydenta w erze AI	7
1.1. Definicja ustrojowa	7
1.2. Administracja Prezydenta, lecz nie administracja osobista	7
1.3. Sześć zasad konstrukcyjnych	8
1.4. Korpus rangowy i służba państwowa	9
2. Uzasadnienie formuły naczelnej i czterech twardych granic	10
2.1. Rozbiór formuły i granic	10
2.2. Uzasadnienie cybernetyczne	12
2.3. Uzasadnienie systemowe	14
2.4. Uzasadnienie sieciowe	16
2.5. Uzasadnienie administracyjne	18
2.6. Dowód czterech granic przez ich uchylenie	Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.
2.7. Dlaczego „jeden system” nie znaczy „jeden urząd”	22
2.8. Warunki falsyfikacji i mierniki	23
3. Diagnoza obecnego stanu administracji w Polsce	25
3.1. Państwo wieloszczeblowe, odpowiedzialność rozproszona	25
3.2. Silosy procesów, danych i systemów	25
3.3. Kadry: profesjonalizm istnieje, system nie zawsze go wzmacnia	25
3.4. Cyfrowe państwo może wykluczać	26
3.5. Cyberbezpieczeństwo i ciągłość działania	26
3.6. Diagnoza syntetyczna	26
4. Mapa struktury administracyjnej TechnoRepubliki	27
4.1. Pętla ustrojowa	27
4.2. Centrum Prezydenckie	27
4.3. Agencje państwowe zorganizowane wokół misji	28
4.4. Administracja terenowa: 16 regionów, sieć blisko obywatela	29
4.5. RACI odpowiedzialności	29
4.6. Wspólnoty lokalne po reformie	30
5. AI jako mechanizm wspomagający Administrację Państwową	30
5.1. Zasada: automatyzujemy czynność, nie odpowiedzialność	30
5.2. Katalog zastosowań	31
5.3. Publiczny rejestr AI	31
5.4. AI wysokiego ryzyka i ocena wpływu	31
5.5. Ochrona chatbotów i agentów administracyjnych	32
5.6. Kompetencje ludzi	32
6. Elektroniczne zarządzanie dokumentacją i RAG wiedzy Administracji Państwowej	33
6.1. Jedna teka sprawy	33
6.2. Państwowy RAG	33
6.3. Warstwy architektury wiedzy	34
6.4. Zasada once-only	34
6.5. Retencja, prywatność i suwerenność	35
6.6. Interoperacyjność i otwarte standardy	35
7. Gotowość organizacyjna administracji do głębokiej reformy	36
7.1. Reforma jako migracja krytycznego systemu	36
7.2. Model dojrzałości 0–5	36
7.3. Inwentaryzacja przed decyzją ustrojową	37
7.4. Korpus transformacji	37

7.5. Gen Z i seniorzy — układ 2G	37
7.6. Ochrona pracowników i uczciwa restrukturyzacja	37
7.7. Pilotaż i sandbox administracyjny	38
8. Prawo obywateli do sprawnej administracji	38
8.1. Sprawność jako prawo, nie uprzejmość urzędu	38
8.2. Standard obsługi	39
8.3. Usługi proaktywne	39
8.4. Dostępność dla seniorów i osób ze szczególnymi potrzebami	39
8.5. Prawo przedsiębiorcy do przewidywalności	39
9. Prawa obywatelskie w stosunkach z administracją państwową	40
9.1. Karta gwarancji proceduralnych	40
9.2. Rejestr dostępu do danych	40
9.3. Zakaz administracyjnego social scoringu	40
9.4. Odpowiedzialność za błąd administracji i AI	41
9.5. Ochrona przed automatyzacją ubóstwa i wykluczenia	41
9.6. Rzecznik Praw Obywatelskich i Cyfrowych	41
10. KPI, KRI, publiczny rejestr i niezależny audyt Administracji Państwowej	41
10.1. Mierzyć wynik, nie produkcję papieru	41
10.2. Katalog KPI	42
10.3. Katalog KRI	42
10.4. Publiczny rejestr administracji	43
10.5. Niezależny audyt	43
10.6. Prawo Goodharta	43
11. Polska mapa drogowa do nowej struktury Administracji Państwowej	44
11.1. Zasada mapy drogowej	44
11.2. Etap 0 — kontrakt ustrojowy 2026–2027	44
11.3. Etap 1 — inwentaryzacja i baseline 2027–2028	44
11.4. Etap 2 — fundamenty prawne i cyfrowe 2028–2029	45
11.5. Etap 3 — pilotaż 2029–2031	45
11.6. Etap 4 — skalowanie 2031–2033	45
11.7. Etap 5 — transfer funkcji i konsolidacja 2033–2035	45
11.8. Etap 6 — stabilizacja i korekta 2035–2036	45
11.9. Kamienie milowe i warunki „stop”	46
11.10. Finansowanie reformy	46
11.11. Efekt docelowy	46
12. Słownik skrótów i pojęć	47
12.1. Skróty i pojęcia podstawowe	47
12.2. Pojęcia cybernetyczne i sterownicze	48
12.3. Pojęcia systemowe i niezawodnościowe	49
12.4. Pojęcia sieciowe	50
12.5. Pojęcia administracyjne i prawne	51
12.6. Skróty, akty prawne i standardy przywołane w uzasadnieniu	52
13. Źródła i podstawa opracowania	53
13.1. Materiały TechnoSanacji i załączniki	53
13.2. Źródła urzędowe i międzynarodowe	53
13.3. Zasada interpretacji źródeł	54
Aneks A. Bibliografia	55
A.1. Cybernetyka, teoria sterowania i modele organizacji	55
A.2. Teoria systemów, niezawodność i zarządzanie ryzykiem organizacyjnym	55
A.3. Analiza sieci, infrastruktura cyfrowa i efekty sieciowe	56
A.4. Administracja publiczna, biurokracja i służba cywilna	57
A.5. Wdrażanie polityk publicznych, obciążenie administracyjne i jakość usług	57
A.6. Prawo administracyjne, procedura i ochrona jednostki	58

A.7. Samorząd terytorialny, policentryczność i podział zadań	58
A.8. Cyfrowe państwo, automatyzacja i transformacja administracji	59
A.9. Sztuczna inteligencja: regulacja, ryzyko, wyjaśnialność i nadzór człowieka	59
A.10. Zamówienia publiczne, suwerenność technologiczna i uzależnienie od dostawcy	60
A.11. Mierniki, audyt, rozliczalność i przejrzystość	61
A.12. Źródła krajowe: prawo, statystyka i kontrola państwowa	61

Status dokumentu i granice propozycji

Niniejsze opracowanie jest postulatem ustrojowym przeznaczonym do debaty publicznej, prac konstytucyjnych i projektowania reformy państwa. Nie jest projektem ustawy ani opinią prawną. Zakłada zmianę Konstytucji, ustaw ustrojowych, finansów publicznych, prawa pracy w sektorze publicznym oraz zasad wykonywania zadań lokalnych.

Model TechnoRepubliki łączy rozstrzygające referendum, bezpośrednio wybieranego Prezydenta jako zintegrowaną egzekutywę, jednoizbowy Senat 100 oraz wybieralny Sąd Najwyższy. Administracja Państwowa jest narzędziem legalnego wykonania demokratycznego mandatu, a nie prywatnym aparatem osoby sprawującej urząd Prezydenta.

CZTERY TWARDE GRANICE

Po pierwsze: Prezydent odpowiada za politykę, lecz nie może nakazać działania sprzecznego z prawem.

Po drugie: urzędnik pozostaje lojalny wobec Konstytucji, prawa i obywatela.

Po trzecie: AI nie otrzymuje mandatu politycznego ani samodzielnej władzy nad prawami człowieka.

Po czwarte: likwidacja lub połączenie urzędu następuje dopiero po zabezpieczeniu ciągłości jego zadań, danych, kadr i majątku.

Mapa dokumentu

Część	Pytanie, na które odpowiada
0. Streszczenie strategiczne	Jaki problem rozwiązujemy i jaka jest formuła nowej administracji?
1. Definicja	Czym jest Administracja Państwowa Prezydenta w erze AI?
2. Uzasadnienie formuły	Dlaczego formuła naczelna i cztery twarde granice są prawdziwe?
3. Diagnoza	Dlaczego obecny układ nie daje jasnej odpowiedzialności i równej jakości usług?
4. Mapa struktury	Jak wyglądają centrum, agencje, regiony, punkty lokalne i kontrola?
5. AI	Co AI może robić, a czego robić nie wolno?
6. Dokumentacja i RAG	Jak budować wspólną, cytowaną wiedzę państwa?
7. Gotowość	Jak przeprowadzić reformę bez przerwania usług?
8–9. Prawa obywatela	Jakie gwarancje ma człowiek w kontakcie z administracją?
10. KPI, KRI i audyt	Jak mierzyć wynik, ryzyko i odpowiedzialność?
11. Mapa drogowa	W jakiej kolejności wdrażać zmianę?
12–13. Słownik i źródła	Jak rozumieć pojęcia i na czym oparto opracowanie?
Aneks A	Gdzie znaleźć podstawy źródłowe każdego twierdzenia?

Streszczenie strategiczne

Polska ma rozbudowaną administrację rządową i samorządową, lecz obywatel nadal często styka się z wieloma oknami, odmiennymi systemami, różnymi standardami i niejasnym podziałem odpowiedzialności. Według stanu na 1 stycznia 2026 r. funkcjonuje 16 województw, 380 jednostek powiatowych oraz 2479 gmin. Sama skala terytorialna nie jest wadą; problemem jest powielanie aparatu, danych, kompetencji i punktów decyzyjnych bez jednego właściciela wyniku [1].

TechnoSanacja proponuje odwrócenie logiki państwa. Nie obywatel ma koordynować urzędy. To administracja ma zorganizować się wokół jego potrzeby, prawa i rezultatu. Prezydent otrzymuje jednoznaczny mandat do kierowania egzekutywą, a Senat, Sąd Najwyższy, referendum i niezależny audyt tworzą system kontroli. Sejmiki samorządowe zachowują reprezentację wspólnot lokalnych, inicjatywę programową i kontrolę jakości usług, ale nie utrzymują odrębnej, wielopiętrowej biurokracji wykonawczej.

Nowa administracja nie oznacza Warszawy sterującej każdą sprawą. Centralizacja dotyczy mandatu, standardów, danych, architektury i odpowiedzialności. Wykonanie jest dekoncentrowane: decyzje podejmuje się możliwie blisko obywatela, w regionalnych i lokalnych centrach służby państwowej. Jedna struktura ma więc łączyć spójność państwa z terytorialną dostępnością.

AI staje się infrastrukturą poznawczą: wyszukuje prawo, porządkuje dokumenty, wykrywa ryzyka, tłumaczy język urzędowy, pomaga planować zasoby i pilnuje terminów. Nie może samodzielnie pozbawiać praw, wymierzać sankcji, oceniać lojalności politycznej ani zastępować identyfikowalnego człowieka odpowiedzialnego za decyzję. Zasada jest prosta: automatyzujemy czynność, nie odpowiedzialność.

Reforma ma także wymiar cywilizacyjny. Sprawna administracja obniża koszt prowadzenia biznesu, przyspiesza inwestycje, wzmacnia bezpieczeństwo energetyczne i obronne, tworzy popyt na polskie technologie oraz umożliwia państwu prowadzenie długoterminowych misji przemysłowych. Dobra administracja nie jest kosztem transformacji — jest jej warunkiem.

FORMUŁA PROGRAMOWA

Administracja TechnoRepubliki = demokratyczny mandat Prezydenta + zawodowy korpus rangowy + otwarte egzaminy + zweryfikowane dokonania + dekoncentracja wykonania + odpowiedzialność człowieka + audytowalna AI.

Zasady kształtowania ładu administracyjnego:

1. Jedna egzekutywa i jedna mapa odpowiedzialności za wykonanie polityki państwa.
 2. Małe centrum strategiczne, silne agencje wykonawcze i dostępna administracja terenowa.
 3. Korpus urzędniczy oparty na egzaminach, kompetencjach, etyce i dokonaniach.
 4. Jedna teka sprawy, jeden identyfikator, wspólne rejestry i zasada „podaj dane tylko raz”.
 5. AI jako asystent i system wczesnego ostrzegania, nigdy jako ukryty suweren.
 6. Prawo do kanału cyfrowego i niecyfrowego, prostego języka, terminu, uzasadnienia i odwołania.
 7. Publiczne KPI i KRI, rejestr systemów AI oraz niezależny audyt wyniku i ryzyka.
 8. Wspólnoty lokalne reprezentowane przez Sejmiki, bez obowiązku utrzymywania odrębnych aparatów wykonawczych.
 9. Reforma etapowa, bramowana i odwracalna w razie zagrożenia ciągłości usług.
 10. Sojusz pokoleń: Gen Z wnosi kompetencje cyfrowe, seniorzy doświadczenie, pamięć i odpowiedzialność.
-

1. Definicja Administracji Państwowej jako struktury Prezydenta w erze AI

1.1. Definicja ustrojowa

Administracja Państwowa TechnoRepubliki jest jednolitą, zawodową i terytorialnie dostępną strukturą wykonawczą kierowaną przez Prezydenta. Realizuje Konstytucję, ustawy Senatu, rozstrzygnięcia referendalne, prawomocne orzeczenia sądów oraz program wykonawczy zatwierdzony w wyborach. Jej zadaniem jest przekształcanie prawa i strategii w mierzalne rezultaty: bezpieczeństwo, zdrowie, edukację, infrastrukturę, energię, rozwój przemysłu, ochronę środowiska i sprawną obsługę obywateli.

Jednolitość nie oznacza uniformizacji wszystkich zadań. Oznacza wspólne reguły: jeden katalog organów, wspólną architekturę danych, jednolite standardy usług, kompatybilne systemy, wspólny korpus zawodowy, przejrzysty budżet misji i pełny ślad odpowiedzialności. Specjalistyczne agencje zachowują autonomię ekspercką, ale nie mogą tworzyć własnych, sprzecznych standardów państwa.

1.2. Administracja Prezydenta, lecz nie administracja osobista

Prezydent jest właścicielem kierunku politycznego i wyniku egzekutywy. Nie jest właścicielem urzędników, danych ani prawa. Stanowiska polityczne tworzą małą i zamkniętą warstwę: sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu, urzędników Kancelarii Prezydenta, doradców oraz kierownictwo misji. Zawodowy korpus zachowuje ciągłość po zmianie Prezydenta i ma obowiązek odmowy wykonania polecenia bezprawnego.

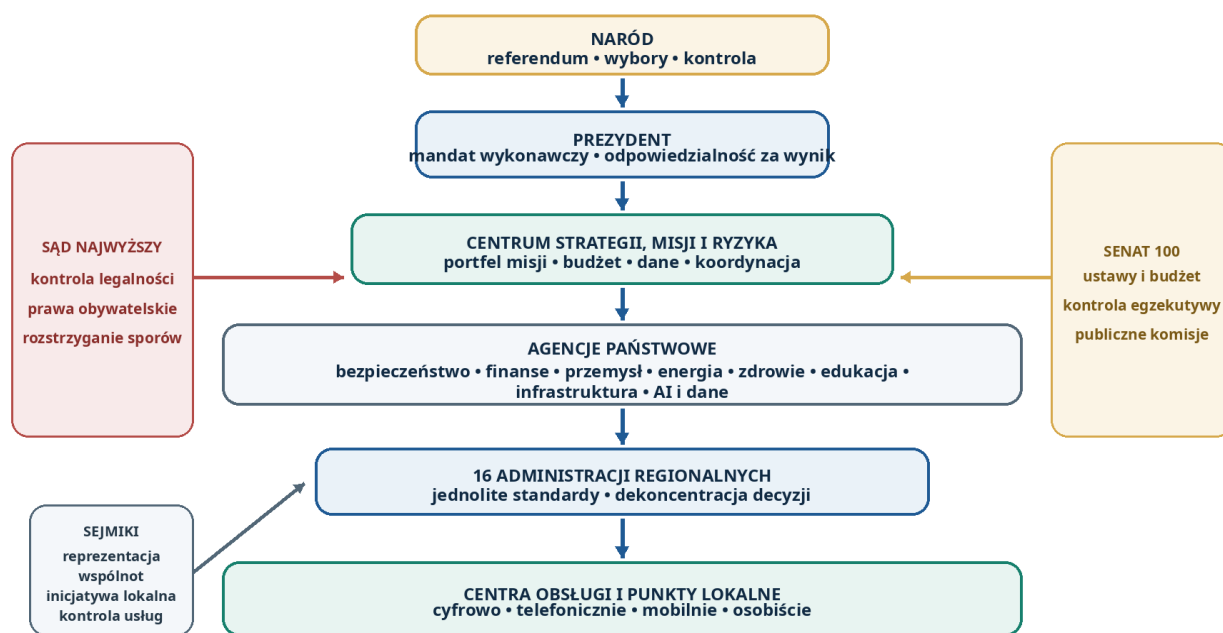
Element	Mandat	Granica
Prezydent	wyznacza strategię, misję, priorytety i odpowiada za wynik	nie może ingerować w indywidualną sprawę wbrew prawu ani nakazać fałszowania danych
Korpus państwowy	wykonuje prawo profesjonalnie, bezstronnie i terminowo	nie prowadzi własnej polityki i nie zastępuje wyborców
Agencje	realizują misję sektorowe i zarządzają usługami	nie budują odrębnych „państw w państwie”
Administracja terenowa	dostarcza usługi i decyzje blisko mieszkańca	nie zmienia standardu praw obywatelskich w zależności od regionu
Sejmiki	reprezentują wspólnoty, inicjują, opiniują i kontrolują	nie przejmują operacyjnego zarządzania korpusem
AI	wspiera analizę, wiedzę, komunikację i kontrolę ryzyka	nie posiada mandatu, sumienia ani samodzielnej odpowiedzialności

1.3. Sześć zasad konstrukcyjnych

- Legalność przed szybkością: szybka decyzja bez podstawy prawnej jest błędem, nie innowacją.
- Jedna odpowiedzialność: każda misja, proces, system i decyzja ma imiennego właściciela.
- Dekoncentracja wykonania: sprawa jest rozstrzygana na najniższym poziomie posiadającym kompetencje i dane.
- Human-centred by design: usługa zaczyna się od potrzeby człowieka, nie od struktury urzędu.
- Dane jako dobro wspólne: rejestry są współdzielone zgodnie z prawem, interoperacyjne i chronione.
- Korekta przez sprzężenie zwrotne: dane → wiedza → decyzja → wykonanie → wynik → audyt → poprawa.

ARCHITEKTURA ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ TECHNOREPUBLIKI

władza wykonawcza ma właściciela; prawo, sąd i obywatel tworzą bezpieczniki



Infografika 2. Proponowana architektura: Naród wyznacza mandat, Prezydent odpowiada za wykonanie, a kontrola pozostaje rozdzielona.

1.4. Korpus rangowy i służba państwowa

Korpus państwowy jest wspólną służbą zawodową dla administracji centralnej i terenowej. Dostęp jest otwarty i konkurencyjny. Egzamin państwowy sprawdza nie tylko wiedzę, lecz również rozumowanie, etykę, pracę z dowodami, umiejętność pisania zrozumiałych uzasadnień, kompetencje cyfrowe i zdolność działania w kryzysie.

Rangi nie są tytułami społecznymi. Określają poziom odpowiedzialności, wymagane kompetencje, zakres uprawnień i standard wynagrodzenia. Ścieżka ekspercka jest równoważna ścieżce kierowniczej. Awans wymaga połączenia egzaminu, portfolio dokonań, oceny etycznej, wyniku zespołu, rozwoju kompetencji i zweryfikowanej wartości publicznej.

Ranga	Dominująca rola	Warunek awansu
I–II: służba podstawowa	obsługa spraw, dane, kontakt z obywatelem	egzamin podstawowy, służba przygotowawcza, jakość pracy
III–IV: specjalista	analiza, kontrola, projektowanie procesu	certyfikacja dziedzinowa, udokumentowane rezultaty
V: ekspert państwowy	złożone decyzje, standardy, mentorstwo	portfolio wpływu, recenzja ekspercka, etyka
VI: kierownik misji/procesu	wynik zespołu, ryzyko, budżet	assessment, wynik misji, umiejętności przywódcze
VII: korpus strategiczny	koordynacja państwa i sytuacje nadzwyczajne	egzamin strategiczny, doświadczenie międzysektorowe, audyt

HASŁO KORPUSU

Nie urząd znajomości. Nie urząd samego stażu.
Urząd kompetencji, dokonań i odpowiedzialności.

2. Uzasadnienie formuły naczelnej i czterech twardych granic

Formuła naczelna i cztery twarde granice zostały ogłoszone na początku dokumentu jako rozstrzygnięcia. Rozdział niniejszy przeprowadza ich dowód. Nie jest to zabieg akademicki: projekt, który skupia wykonanie polityki państwa w jednej egzekutywie, znosi odrębne aparaty wykonawcze wspólnot lokalnych i wprowadza sztuczną inteligencję do obsługi obywatela, musi odpowiedzieć na cztery poważne zarzuty. Że jedna egzekutywa oznacza upolitycznienie urzędu. Że centralizacja oddala państwo od mieszkańca. Że automatyzacja przenosi odpowiedzialność na maszynę. Że reorganizacja urzędów przerywa ciągłość spraw obywateli.

Każdy z tych zarzutów jest trafny wobec projektu źle skonstruowanego. Dowód przeprowadzony niżej wykazuje, przy jakich warunkach przestają obowiązywać — i wskazuje miejsca, w których dotychczasowa redakcja tych warunków jeszcze nie spełnia, zwłaszcza w warstwie procedur prawnych.

Uzasadnienie prowadzone jest czterema niezależnymi drogami: cybernetyczną, systemową, sieciową i administracyjną. Każda wychodzi z innych przesłanek i innego aparatu pojęciowego. Zbieżność czterech niezależnych wywodów jest najmocniejszym argumentem, jakim może dysponować projekt ustrojowy: to, co wynika z jednej teorii, bywa jej artefaktem; to, co wynika z czterech naraz, jest własnością rzeczywistości.

2.1. Rozbiór formuły i granic

Formuła naczelna przypisuje pięciu podmiotom po jednej funkcji, a cztery granice wyznaczają warunki, przy których to przypisanie pozostaje trwałe. Rozdzielenie tych ośmiu twierdzeń jest konieczne, ponieważ każde wymaga innego dowodu i każde może zostać obalone osobno.

Twierdzenie formuły lub granicy	Funkcja w układzie	Treść rozstrzygnięcia	Tryb rozliczenia
Obywatel rozstrzyga w referendum i wyborach powszechnych	Organizator układu	Źródłem mandatu i kierunku polityki jest decyzja powszechna, a nie porozumienie organów.	Cykl wyborczy, referendum rozstrzygające, jawność kampanii i finansowania
Senat stanowi prawo i nadzoruje	Korelator	Normy powszechnie obowiązujące i budżet pochodzą z jednej izby; ta sama izba prowadzi kontrolę wykonania.	Jawność procesu legislacyjnego, kontrola konstytucyjności, sprawozdania i wysłuchania
Sąd chroni legalność	Homeostat	Porównanie działania państwa z normą odbywa się poza organem, który działanie wykonał.	Instancja, kasacja, uzasadnienie, wyłączenie sędziego, jawność orzecznictwa
Prezydent realizuje politykę	Efektor	Kierunek i wynik polityki mają jednego adresata odpowiedzialności politycznej.	Wybory, budżet, nadzór Senatu, odpowiedzialność konstytucyjna
Administracja dostarcza wynik	Aparat wykonawczy efektora	Wykonanie jest zawodowe, dekoncentrowane i związane prawem; nie jest osobistym aparatem urzędu.	Korpus zawodowy, jawne kryteria kadrowe, audyt, sąd administracyjny
Granica pierwsza: nakaz nie może być sprzeczny z prawem	Hamulec wewnątrz efektora	Polecenie bezprawne nie wywołuje obowiązku wykonania i pozostawia ślad dowodowy.	Polecenie na piśmie, rejestr poleceń i odmów, szybka ścieżka sporu
Granica druga: lojalność wobec Konstytucji, prawa i obywatela	Warunek otwartości pętli	Ocena wykonania nie należy do ośrodka, który wyznaczył cel; wykonanie pozostaje sprawdzalne.	Ochrona przed odwetem z ciężarem dowodu po stronie organu, ochrona sygnalistów
Granica trzecia: brak mandatu politycznego dla AI	Zakaz obsadzenia funkcji bez adresata sankcji	System wspomaga czynność i nie przejmuje rozstrzygnięcia o prawach człowieka.	Rejestr systemów, ocena skutków dla praw podstawowych, badanie realnego wpływu
Granica czwarta: ciągłość przed likwidacją urzędu	Luz w ściśle sprzężonym układzie	Zniesienie organu następuje po faktycznym przejściu zadań, danych, kadr i majątku.	Akt sukcesji z siedmioma rozstrzygnięciami, okres równoległy, punkt powrotu

Formuła nie jest opisem instytucji, lecz przypisaniem każdej z nich jednej funkcji sterowniczej i jednego trybu rozliczenia. Zdanie „państwo działa jak jeden system” nie znaczy zatem „państwo jest jednym urzędem”. Znaczy, że wszystkie te funkcje istnieją naraz, są rozdzielone i połączone sprzężeniami — dokładnie tak, jak w każdym układzie zdolnym do sterowania sobą.

FORMUŁA W JEDNYM ZDANIU

Obywatel jest organizatorem układu, Senat jego korelatorem, Prezydent efekтором, Sąd homeostatem, a administracja aparatem wykonawczym efektora. Cztery granice chronią przed tym, aby którakolwiek z tych funkcji nie wchłonęła innej — a ostatnia z nich chroni przed czymś jeszcze prostszym: przed zerwaniem ciągłości państwa w trakcie jego naprawiania.

2.2. Uzasadnienie cybernetyczne

Cybernetyka jest nauką o sterowaniu i komunikacji w układach złożonych. Jej twierdzenia obowiązują niezależnie od tego, czy układem jest organizm, przedsiębiorstwo, czy administracja publiczna. Dostarcza najogólniejszego uzasadnienia formuły i najostrzejszego narzędzia do wyznaczenia granicy między jednolitością a jednowładztwem.

2.2.1. Cztery bloki i jedna pętla

Układ zdolny do samodzielnego sterowania zawiera bloki o rozłącznych funkcjach: receptor pobiera informację, korelator przetwarza ją w decyzje i przechowuje program działania, efektor wykonuje oddziaływanie, a homeostat odróżnia zakłócenie od szumu i chroni układ przed rozstrojeniem. Nad nimi stoi organizator — organ zdolny zmienić sam program układu.

Pętla ustrojowa opisana w rozdziale 4 jest dokładnie tym obwodem. Obywatel w wyborach i referendum jest organizatorem. Senat, stanowiąc prawo i budżet, jest korelatorem. Prezydent wraz z administracją jest efektor. Sąd wraz z audytem jest homeostatem. Administracja nie jest osobnym blokiem — jest aparatem wykonawczym efektor, i właśnie dlatego jej lojalność nie może należeć do osoby, która ten efektor obsadza.

Wynika stąd druga twarda granica w postaci ścisłej. Urzędnik lojalny wobec osoby sprawującej urząd zamienia efektor w układ zamknięty: wykonanie ocenia ten sam ośrodek, który wyznaczył cel i który może cel zmienić, gdy wynik okaże się niekorzystny. Lojalność wobec Konstytucji, prawa i obywatela nie jest zatem postulatem etycznym, lecz warunkiem, aby porównanie wyniku z normą pozostało możliwe.

2.2.2. Twierdzenie o dobrym regulatorze a jedna teka sprawy

Ronald Conant i W. Ross Ashby dowiedli, że każdy dobry regulator układu musi być modelem tego układu. Państwo może sterować tylko tym fragmentem rzeczywistości, który potrafi odwzorować. Administracja, w której ta sama sprawa istnieje w pięciu systemach pod pięcioma identyfikatorami, nie posiada modelu sprawy — posiada pięć niepełnych obrazów, z których żaden nie odpowiada rzeczywistości.

Jedna teka sprawy, jeden trwały identyfikator, wspólne rejestry i zasada podania danej tylko raz nie są zatem udogodnieniami cyfrowymi. Są technicznym wykonaniem twierdzenia o dobrym

regulatorze. Ich brak oznacza, że państwo nie może odpowiedzieć na najprostsze pytania sterownicze: ile spraw danego typu jest w toku, gdzie powstaje opóźnienie, kto odpowiada za wynik i czy zmiana przepisu poprawiła sytuację obywatela.

Z tego samego twierdzenia wynika wymóg aktualności modelu. Sprawozdanie roczne opisuje stan sprzed roku; regulator dysponujący wyłącznie takim obrazem steruje przeszłością. Publiczny pulpit wskaźników i rejestr spraw w toku pełnią funkcję bieżącego modelu, bez którego cała warstwa kontrolna opisana w rozdziale 10 jest kontrolą wsteczną.

2.2.3. Wymagana różnorodność: dlaczego standardy centralnie, a wykonanie blisko

Prawo Ashby'ego stanowi, że tylko różnorodność może pochłoniąć różnorodność: regulator musi dysponować repertuarem odpowiedzi nie mniejszym niż repertuar zakłóceń. Sytuacje życiowe obywateli i przedsiębiorców są praktycznie nieograniczenie zróżnicowane — każda sprawa ma inny stan faktyczny, inny kontekst lokalny i inne ograniczenia.

Wynika stąd architektura, która pozornie jest sprzecznością, a w istocie jest jedynym rozwiązaniem. Różnorodność musi być wytwarzana na dole systemu, w regionalnych i lokalnych punktach obsługi, gdzie znane są warunki miejscowe i gdzie decyzja zapada blisko faktów. Na górze systemu potrzebna jest atenuacja: sprowadzenie tej różnorodności do wspólnych standardów, wspólnych danych i jednej mapy odpowiedzialności, aby podobne sprawy kończyły się podobnie niezależnie od miejsca.

To jest ścisła treść zdania, że centralizacja dotyczy mandatu, standardów i odpowiedzialności, a wykonanie jest dekoncentrowane. Centralizacja wykonania byłaby błędem cybernetycznym, a nie tylko politycznym: żaden ośrodek centralny nie wytworzy repertuaru odpowiedzi równego repertuariowi spraw. Odwrotnie — rozproszenie standardów jest błędem tej samej klasy, bo pozbawia układ zdolności porównania i uczenia się.

2.2.4. Amplifikacja i atenuacja: właściwe miejsce sztucznej inteligencji

Sztuczna inteligencja wykonuje w tym układzie dwa klasyczne ruchy cybernetyczne. Wzmacnia różnorodność urzędnika: przeszukuje prawo, porównuje warianty, wykrywa sprzeczności, tłumaczy język urzędowy, pilnuje terminów, wskazuje ryzyka. Tłumi różnorodność otoczenia: sprowadza tysiące dokumentów i przepisów do struktury, w której da się wskazać podstawę, wersję i skutek.

Tu jednak leży rozróżnienie rozstrzygające o wszystkich zakazach z rozdziału 5. Atenuacja jest dopuszczalna wobec dokumentów i norm, a niedopuszczalna wobec człowieka. Kompresja tysiąca przepisów do listy podstaw prawnych jest operacją poprawną. Kompresja obywatela do wskaźnika ryzyka, wiarygodności czy „wartości społecznej” niszczy dokładnie tę różnorodność, dla której istnieje postępowanie administracyjne — sprawa istnieje po to, aby jednostkowa sytuacja została rozpoznana, a nie podstawiona pod wzorzec.

Stąd zdanie „automatyzujemy czynność, nie odpowiedzialność” ma treść ścisłą, a zakaz administracyjnego oceniania obywateli nie jest ostrożnością wobec nieznannej technologii, lecz konsekwencją skierowania atenuacji na niewłaściwy obiekt. Trzecia twarda granica wynika z tego samego rachunku: mandat polityczny zakłada podmiot, wobec którego można zastosować sankcję — odwołać go, rozliczyć, pozbawić urzędu. System, którego nie można ukarać, nie może otrzymać mandatu, ponieważ powstałaby odpowiedzialność bez adresata.

2.2.5. Czas decyzyjny i sprzężenie zwrotne

Czas decyzyjny to czas od zarejestrowania bodźca do wykonania odpowiedzi. Regulator, którego czas odpowiedzi przekracza czas trwania zakłócenia, nie reguluje — odpowiada na sytuację, która już nie istnieje. W administracji oznacza to, że przewlekłość nie jest uciążliwością, lecz utratą funkcji: pozwolenie wydane po upadku przedsięwzięcia, świadczenie przyznane po ustaniu potrzeby i decyzja środowiskowa wydana po zmianie warunków nie realizują normy, dla której zostały przewidziane.

Druga część tego samego twierdzenia dotyczy pętli zwrotnej. Powrót informacji o skutku staje się sprzężeniem zwrotnym dopiero wtedy, gdy jest zdolny zmienić następną decyzję. Sprawozdanie, po którym nie następuje obowiązek reakcji, nie zamyka pętli — jest pomiarem. Dlatego każdy wskaźnik z rozdziału 10 musi mieć próg, właściciela i termin reakcji, a niewykonanie zalecenia audytu musi mieć skutek. Bez tego cała warstwa mierników jest kosztem administracyjnym, a nie mechanizmem korekty.

2.2.6. Hamulec wewnątrz efektora

Pierwsza twarda granica — Prezydent odpowiada za politykę, lecz nie może nakazać działania sprzecznego z prawem — ma w ujęciu cybernetycznym postać hamulca umieszczonego wewnątrz bloku wykonawczego. Jest to rozwiązanie mocniejsze niż kontrola zewnętrzna, ponieważ działa natychmiast i w miejscu powstania błędu, a nie po jego wykonaniu.

Aby jednak hamulec działał, musi mieć uruchamiacz. Obowiązek odmowy wykonania polecenia bezprawnego, sformułowany w rozdziale 1, jest deklaracją dopóty, dopóki nie towarzyszy mu procedura: żądanie polecenia na piśmie, rejestr poleceń i odmów, ochrona urzędnika przed skutkami odmowy oraz droga rozstrzygnięcia sporu. Jest to najpoważniejsza luka wykonawcza dotychczasowej redakcji i została uzupełniona w podrozdziale 2.5.2.

CYBERNETYCZNA TEZA ROZDZIAŁU

Administracja jest aparatem efektora, więc jej lojalność nie może należeć do osoby obsadzającej efektor — inaczej wykonanie ocenia ten sam ośrodek, który wyznaczył cel. Standardy centralnie, wykonanie blisko obywatela, bo różnorodność spraw da się pochłoniąć tylko na dole, a porównać tylko na górze. Al wolno tłumić złożoność dokumentów i nie wolno tłumić jednostkowości człowieka.

2.3. Uzasadnienie systemowe

Teoria systemów pyta nie o to, jak układ steruje, lecz jak zachowuje się pod obciążeniem, gdzie zawodzi i jak wraca do zdadności. Dla administracji jest to pytanie o źródło silosów, o koszt ponoszony przez obywatela i o bezpieczeństwo samej reformy.

2.3.1. Silos nie jest złą wolą, lecz odwzorowaniem struktury

Melvin Conway zauważył, że struktura projektowanego systemu odwzorowuje strukturę komunikacyjną organizacji, która go buduje. W administracji prawo to działa bezlitośnie: państwo

podzielone na pionowe, które nie wymieniają informacji, wytwarza rejestry, które nie wymieniają danych, formularze powtarzające te same pytania i procedury urywające się na granicy resortu.

Wniosek jest niewygodny dla wszystkich programów cyfryzacji: integracja systemów nie może wyprzedzać integracji mandatu. Kupowanie interfejsów wymiany danych między urzędami, które nie mają wspólnego właściciela wyniku, odtwarza silos w nowej technologii. Dlatego kolejność przyjęta w mapie drogowej — najpierw funkcja i odpowiedzialność, potem dane i ludzie, dopiero potem system — nie jest ostrożnością, lecz konsekwencją prawa Conwaya.

2.3.2. Obciążenie administracyjne obywatela: iloczyn ogniw

Klasyczne badania nad wdrażaniem polityk publicznych wykazały, że większość niepowodzeń wynika nie z błędnego celu, lecz z liczby ogniw, przez które decyzja musi przejść. Każde ogniwo wprowadza opóźnienie, interpretację i prawdopodobieństwo porażki; iloczyn tych prawdopodobieństw szybko zbliża się do zera nawet przy wysokiej sprawności każdego ogniwa z osobna.

Ta sama arytmetyka opisuje sytuację obywatela i przedsiębiorcy. Sprawa wymagająca ośmiu wizyt, z których każda kończy się powodzeniem w dziewięciu przypadkach na dziesięć, kończy się powodzeniem za pierwszym podejściem w mniej niż połowie przypadków. Redukcja liczby ogniw jest więc silniejszą dźwignią niż przyspieszanie każdego z nich osobno — i to jest ściśle uzasadnienie zasady jednego okna, jednej teki sprawy i obietnicy usługowej sformułowanej w rozdziale 8.

Do tego dochodzi zależność kolejkowa. W systemie obsługi obciążonym blisko granicy zdolności czas oczekiwania nie rośnie proporcjonalnie, lecz gwałtownie. Urząd pracujący na sto procent możliwości nie jest urzędem najbardziej efektywnym, lecz najbardziej kruchym: każda absencja, awaria albo nietypowa sprawa powoduje nieproporcjonalny wzrost zaległości. Rezerwa zdolności jest zatem elementem konstrukcji usługi, a nie marnotrawstwem.

2.3.3. Reforma jako migracja krytycznego systemu

Badania nad układami jednocześnie złożonymi i ściśle sprzężonymi wykazały, że awarie są w nich własnością konstrukcji, a nie odchyleniem: brak zapasu czasu między elementami sprawia, że lokalny błąd rozchodzi się szybciej, niż ktokolwiek zdąży go zrozumieć. Reorganizacja administracji przeprowadzona jednym aktem jest właśnie takim zacieśnieniem sprzężeń — zmienia jednocześnie strukturę organów, status ludzi, systemy, dane i tok spraw w toku.

Czwarta twarda granica jest odpowiedzią na to zjawisko. Likwidacja lub połączenie urzędu dopiero po zabezpieczeniu ciągłości zadań, danych, kadr i majątku oznacza wprowadzenie luzu do układu, który bez luzu zawodzi nieodwracalnie — a nieodwracalność ma tu twarz obywatela, którego sprawa zaginęła między zniesionym a nowym organem. Zasada migracji sformułowana w rozdziale 7 ma zatem dokładne uzasadnienie systemowe, wymaga jednak uzupełnienia o instrumenty prawne opisane w podrozdziale 2.5.5.

2.3.4. Redundancja użyteczna: dlaczego kanał analogowy nie jest ustępstwem

Inżynieria niezawodności rozróżnia powielenie funkcji w elementach o różnych trybach awarii, które podnosi niezawodność, oraz powielenie elementów zawodzących z tego samego powodu, które podnosi tylko koszt. Kanał cyfrowy i kanał osobisty zawodzą z zupełnie różnych powodów:

pierwszy przy awarii sieci, ataku, utracie tożsamości cyfrowej lub braku kompetencji użytkownika, drugi przy nieobecności personelu lub odległości.

Utrzymanie obu nie jest więc ustępstwem wobec osób wykluczonych cyfrowo ani kosztem przejściowym. Jest redundancją o rozłącznych trybach awarii, czyli tym samym mechanizmem, który stosuje się w każdej infrastrukturze krytycznej. Państwo, które wyłącza kanał analogowy po osiągnięciu wysokiego wskaźnika użycia kanału cyfrowego, likwiduje swoją własną odporność w imię wskaźnika — i wykluczenie jest tu skutkiem ubocznym, a nie celem.

2.3.5. Prawo Goodharta i porażka przez sukces

Gdy wskaźnik staje się jedynym celem, przestaje mierzyć to, co ważne. W administracji mechanizm ten działa szczególnie łatwo, ponieważ najprostsze mierniki — liczba załatwionych spraw, odsetek usług cyfrowych, czas obsługi — poprawiają się przez zachowania szkodliwe: załatwianie najpierw spraw prostych, formalne umorzenia, przenoszenie trudności na etap odwoławczy, wypychanie obywatela do kanału tańszego dla urzędu.

Osobnym zjawiskiem, opisanym w badaniach nad automatyzacją usług publicznych, jest porażka przez sukces: wczesne zyski sprawności podnoszą zadowolenie, lecz jednocześnie obniżają poczucie kontroli obywatela nad decyzją, a gdy ujawnia się pierwszy poważny błąd systemu, oba wskaźniki spadają gwałtownie. Odpowiedzią nie jest rezygnacja z automatyzacji, lecz utrzymanie trzech własności każdej zautomatyzowanej czynności: możliwości zrozumienia wyniku, możliwości odwrócenia delegacji i możliwości zakwestionowania rozstrzygnięcia. Są to te same trzy własności, które karta gwarancji proceduralnych z rozdziału 9 wymienia jako prawa obywatela — z uzasadnieniem, że bez nich sprawność sama siebie unieważnia.

SYSTEMOWA TEZA ROZDZIAŁU

Silos jest odwzorowaniem struktury organizacji, więc integracja systemów nie może wyprzedzać integracji mandatu. Obywatela obciąża iloczyn ogniów, nie czas jednego okienka — redukcja liczby kroków bije przyspieszanie każdego z nich. Kanał analogowy nie jest ustępstwem, lecz redundancją o innym trybie awarii.

2.4. Uzasadnienie sieciowe

Administracja jest siecią: urzędów, rejestrów, przepływów danych, zależności od dostawców i ścieżek, którymi obywatel przechodzi przez państwo. Ujęcie sieciowe pozwala powiedzieć rzeczy niewidoczne w ujęciu organizacyjnym — przede wszystkim to, kto w tej sieci ponosi koszt braku połączeń.

2.4.1. Kto jest integratorem państwa

W sieci, w której między dwoma węzłami nie ma krawędzi, ktoś musi tę krawędź wytworzyć. W polskiej administracji tym kimś jest obywatel: to on przenosi zaświadczenie z jednego urzędu do drugiego, tłumaczy jednemu organowi decyzję drugiego, uzgadnia terminy i wykrywa sprzeczności. Obywatel pełni rolę integratora państwa, nie mając ani kompetencji, ani uprawnień, ani wynagrodzenia za tę funkcję.

Teoria sieci nazywa takie miejsce dziurą strukturalną, a korzyść płynącą z jej obsadzenia — rentą pośrednictwa. Osobliwość administracji polega na tym, że rentę tę ponosi, a nie pobiera, najstarszy uczestnik układu. Zasada podania danej tylko raz oraz obietnica przeprowadzenia sprawy przez cały system są zatem przeniesieniem kosztu integracji z obywatela na państwo — czyli na tego uczestnika, który jako jedyny ma dostęp do wszystkich węzłów.

Wynika stąd również miara skuteczności reformy inna niż liczba wdrożonych systemów: liczba przejść obywatela między organami w typowej sprawie oraz liczba dokumentów, które musi dostarczyć państwu, mimo że państwo już je posiada.

2.4.2. Cienki protokół, gruba konkurencja

Doświadczenia państw, które zbudowały skuteczną infrastrukturę cyfrową, wskazują na wzorec określany jako cienki protokół i gruba konkurencja: państwo utrzymuje wąski zestaw otwartych, interoperacyjnych szyn — tożsamość, uwierzytelnienie, wymiana danych, standardy — a wykonanie i innowacja dzieją się na brzegu sieci, blisko użytkownika.

Model ten jest sieciowym odpowiednikiem podziału na centralizację standardów i dekoncentrację wykonania. Wartość wspólnej szyny rośnie wraz z liczbą podłączonych do niej instytucji szybciej niż liniowo, ponieważ przybywa nie węzłów, lecz możliwych połączeń między nimi. To wyjaśnia, dlaczego wspólny standard danych jest inwestycją o najwyższym zwrocie w całej reformie i dlaczego równocześnie żaden pojedynczy urząd nie ma bodźca, aby go samodzielnie ustanowić — korzyść jest rozproszona, a koszt skupiony. Ustanowienie standardu jest więc zadaniem centrum z definicji, a nie z upodobania do centralizacji.

2.4.3. Węzły krytyczne i suwerenność jako własność sieci

Sieci infrastrukturalne mają rozkład potęgowy: nieliczne węzły obsługują nieproporcjonalnie dużą część ruchu. Są odporne na awarie losowe i kruche wobec uderzenia w te węzły. W administracji cyfrowej węzłami takimi są rejestry centralne, system tożsamości, sieć łączności oraz — coraz częściej — pojedynczy dostawca modelu lub chmury.

Uzależnienie od jednego dostawcy jest w języku sieciowym dobrowolnym stworzeniem węzła o maksymalnej centralności i umieszczeniem go poza kontrolą państwa. Wymagania przenoszalności, eksportu danych, dokumentacji, depozytu kodu i zdolności pracy bez zewnętrznej usługi nie są klauzulami handlowymi — są odtworzeniem drugiej ścieżki dla węzła krytycznego. Warto przy tym odnotować wniosek z badań nad suwerennymi usługami publicznymi: dla dobrze zdefiniowanych zadań administracyjnych mniejsze modele hostowane lokalnie, wsparte wyszukiwaniem w zweryfikowanym korpusie, osiągają jakość porównywalną z ofertą komercyjną przy skromnej infrastrukturze. Suwerenność technologiczna administracji nie jest zatem luksusem budżetowym.

2.4.4. Policentryczność i subsydiarność w automatyzacji

Badania nad trwałym zarządzaniem zasobami wspólnymi wykazały przewagę układów policentrycznych: uprawnienia i rozliczalność rozproszone między nakładające się instytucje różnych szczebli, przy wspólnych regułach i tanim mechanizmie rozstrzygania sporów. Układ policentryczny jest odporniejszy od monolitu, ponieważ awaria jednego ośrodka nie zatrzymuje całości, a rozwiązania konkurują ze sobą i mogą być porównywane.

Przekłada się to na regułę subsydiarności w automatyzacji: daną funkcję automatyzuje ten szczebel, który jest jej najbliższy i który posiada dane. Funkcje przecinające szczeble — orkiestracja usług, koordynacja polityk — są celem długoterminowym, ponieważ wymagają najpierw uzgodnienia danych i odpowiedzialności; podjęte jako pierwsze, stają się ukrytym podatkiem koordynacyjnym. Wynika stąd praktyczna kolejność wdrożeń: najpierw funkcje w pełni automatyzowalne i informacyjne o danych uporządkowanych, dopiero potem funkcje wymagające oceny, dotyczące praw i świadczeń.

2.4.5. Odporność sieci wiedzy

Państwowy system wyszukiwania i generowania odpowiedzi jest węzłem wspólnym dla całej administracji: jego skażenie rozchodzi się jednocześnie po wszystkich urzędach, a nie po jednej sprawie. Nieistniejący przepis albo nieaktualna wersja normy, raz przyjęte i powtórzone w kolejnych pismach, zyskują autorytet z częstotliwości, a nie z podstawy prawnej.

Dlatego hierarchia źródeł, obowiązek cytatu z datą obowiązywania, kopie offline, podpisy źródeł i testy odporności na manipulację nie chronią bazy danych, lecz jednolitość stosowania prawa. Jest to ta sama funkcja, którą w klasycznej administracji pełniły urzędowe zbiory przepisów — przeniesiona na warstwę, w której powielenie błędu jest natychmiastowe i masowe.

SIECIOWA TEZA ROZDZIAŁU

Tam, gdzie między urzędami brakuje krawędzi, integratorem państwa zostaje obywatel — i to on ponosi rentę pośrednictwa. Wspólny standard danych ma najwyższy zwrot i zarazem żaden pojedynczy urząd nie ma bodźca, by go ustanowić, więc jest to zadanie centrum z definicji. Uzależnienie od jednego dostawcy to dobrowolne oddanie węzła o maksymalnej centralności.

2.5. Uzasadnienie administracyjne

Ostatnia droga dowodowa dotyczy prawa i organizacji: pyta, jakimi instrumentami cztery granice mają być egzekwowane i czego w dotychczasowej redakcji brakuje, aby były czymś więcej niż deklaracją.

2.5.1. Legalność jest warunkiem efektywności, nie jej przeciwieństwem

Rozpowszechnione przeciwstawienie „szybko albo zgodnie z prawem” jest fałszywe w administracji, ponieważ decyzja wadliwa wraca. Wraca jako odwołanie, skarga do sądu, uchylenie, ponowne postępowanie, odszkodowanie i utrata zaufania. Pełny koszt decyzji obejmuje jej cykl życia, nie moment wydania — a decyzja uchylona po dwóch latach jest droższa od decyzji wydanej o miesiąc później i prawidłowej.

Stąd zasada legalności przed szybkością nie jest hamulcem sprawności, lecz jej rachunkiem. Wynika z niej także praktyczna konsekwencja dla mierników: obok czasu rozpoznania trzeba mierzyć odsetek rozstrzygnięć uchylonych i odsetek postępowań powtórzonych, ponieważ dopiero te trzy wielkości razem opisują rzeczywistą wydajność organu.

2.5.2. Procedura odmowy polecenia bezprawnego

Pierwsza i druga twarda granica wymagają instrumentu proceduralnego, którego dotychczasowa redakcja nie zawiera. Sam obowiązek odmowy nie chroni ani obywatela, ani urzędnika: urzędnik, który odmawia, ryzykuje więcej niż ten, który wykonuje, dopóki odmowa nie zostawia śladu i nie uruchamia rozstrzygnięcia.

Konstrukcja wymaga czterech elementów. Po pierwsze, prawa żądania polecenia na piśmie wraz ze wskazaniem podstawy prawnej; polecenie nieudokumentowane nie wywołuje obowiązku wykonania. Po drugie, rejestru poleceń i odmów, dostępnego audytowi, Senatowi i sądowi. Po trzecie, ochrony urzędnika: zakazu działań odwetowych, przeniesienia i pogorszenia warunków w związku z odmową oraz ciężaru dowodu po stronie organu. Po czwarte, szybkiej ścieżki rozstrzygnięcia sporu o legalność polecenia, tak aby odmowa nie zatrzymywała sprawy obywatela na czas nieokreślony. Bez tych czterech elementów pierwsza granica jest zdaniem w preambule, a nie normą.

2.5.3. Bezczyność jako naruszenie prawa, nie jako opóźnienie

Dla obywatela i przedsiębiorcy najdotkliwszym zjawiskiem nie jest decyzja niekorzystna, lecz jej brak. Deklaracja prawa do terminu, zawarta w rozdziale 8, staje się skuteczna dopiero wtedy, gdy upływ terminu wywołuje skutek prawny niezależny od woli organu.

Instrumentów jest kilka i wzajemnie się uzupełniają: obowiązek zawiadomienia o przewidywanym terminie wraz z uzasadnieniem każdej zwłoki; środek ponaglenia rozpoznawany przez organ wyższego stopnia w krótkim, ustawowym terminie; milczące załatwienie sprawy w kategoriach spraw, w których jest to dopuszczalne bez ryzyka dla osób trzecich i dla środowiska; skarga na bezczynność i przewlekłość z sankcją wobec organu; oraz odpowiedzialność odszkodowawcza za szkodę wynikłą z przewlekłości. Milczące załatwienie sprawy wymaga przy tym rozważy — jest instrumentem mocnym i nie nadaje się do spraw, w których błąd jest trudno odwracalny — lecz właśnie dlatego jego zakres powinien zostać wyznaczony ustawą, a nie pozostawiony praktyce.

2.5.4. Przewidywalność jako podstawowe dobro przedsiębiorcy

Przedsiębiorca planuje nie wobec przepisu, lecz wobec przewidywanego zachowania organu. Rozdział 8 słusznie ujmuje zakaz wstecznego działania zmienionej wykładni; instrument ten wymaga jednak dopełnienia trzema mechanizmami, aby był operacyjny.

Pierwszym jest wiążąca interpretacja indywidualna wydawana w oznaczonym terminie i chroniąca podmiot, który się do niej zastosował, także po jej późniejszej zmianie. Drugim jest jednolitość praktyki: publiczna baza rozstrzygnięć i interpretacji z obowiązkiem uzasadnienia odstępstwa od utrwalonej linii — bez tego ta sama sprawa kończy się różnie w różnych regionach, co jest w ujęciu sieciowym rozbieżną linią orzecniczą administracji. Trzecim jest rozstrzyganie niedających się usunąć wątpliwości co do treści normy na korzyść strony w sprawach, w których organ nakłada obowiązek lub sankcję. Razem tworzą one przewidywalność mierzalną: udział spraw rozstrzygniętych zgodnie z wcześniejszą oficjalną informacją.

2.5.5. Sukcesja: co znaczy zabezpieczyć ciągłość urzędu

Czwarta twarda granica jest najbardziej konkretna z całej formuły i zarazem najstabilniej wyposażona w instrumenty. Zabezpieczenie ciągłości zadań, danych, kadr i majątku wymaga wskazania w akcie znoszącym lub łączącym urząd co najmniej siedmiu rozstrzygnięć.

- następcy prawnego dla zadań, kompetencji i toczących się postępowań, z zasadą, że sprawa nie zaczyna biegu terminów od nowa;
- ważności aktów, zezwoleń, koncesji i zaświadczeń wydanych przez organ zniesiony, wraz z zasadą ich dalszego obowiązywania;
- następstwa w umowach, zobowiązaniach i sporach sądowych, ze wskazaniem organu reprezentującego Skarb Państwa;
- przejścia pracowników z zachowaniem stażu i uprawnień oraz trybu oceny kompetencji przed przypisaniem do nowych zadań;
- przejęcia rejestrów, systemów i archiwów wraz z odpowiedzialnością za integralność, kompletność i dostępność danych;
- przejęcia majątku, budynków, licencji i umów z dostawcami, z rozstrzygnięciem o zobowiązaniach nieprzenoszalnych;
- okresu równoległego działania i punktu powrotu, po którego przekroczeniu reorganizacja zostaje wstrzymana.

Reguła nadrzędna brzmi: żaden urząd nie zostaje zniesiony wcześniej niż w dniu, w którym jego następca realnie przyjmuje sprawy — nie w dniu, w którym zostaje do tego formalnie upoważniony. Odległość między tymi dwoma dniami jest miejscem, w którym obywatele tracą sprawy.

2.5.6. Wspólnoty lokalne: napięcie, które trzeba nazwać

Uczciwość dowodu wymaga wskazania miejsca, w którym projekt wchodzi w napięcie ze zobowiązaniem międzynarodowym Rzeczypospolitej. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, ratyfikowana przez Polskę, ujmuje samorząd jako prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność, przewidując dla nich własne struktury administracyjne, dobór kadr oraz zasoby finansowe pozostające do swobodnej dyspozycji. Model, w którym wspólnoty zachowują reprezentację, lecz nie utrzymują odrębnych aparatów wykonawczych, dotyka wprost tych postanowień.

Napięcie to nie przesądza o niewykonalności projektu, lecz wyznacza warunki, bez których byłby on nie do obrony. Po pierwsze, zmiana wymaga drogi konstytucyjnej i przeglądu zobowiązań międzynarodowych, a nie wyłącznie ustawowej — co dokument deklaruje w statusie, lecz nie rozwija. Po drugie, ubytek własnego aparatu musi zostać skompensowany realnymi uprawnieniami wspólnoty: wiążącą inicjatywą, prawem do standardu usługi na swoim terenie, kontrolą wykonania, prawem żądania planu naprawczego oraz udziałem w decyzjach o rozmieszczeniu punktów obsługi. Po trzecie, konieczne jest rozstrzygnięcie kwestii zasobów: reprezentacja bez własnych środków nie jest samorządnością, lecz konsultacją. Są to trzy warunki brzegowe, których dotychczasowa redakcja nie formułuje, a które przesądzą o ocenie prawnej całego modelu.

2.5.7. Zamówienia publiczne jako dźwignia, nie jako formalność

Większość decyzji przesądzających o suwerenności technologicznej i o kosztach państwa zapada nie w strategii, lecz w umowie. Zakaz nieodwracalnego uzależnienia od dostawcy, deklarowany w rozdziale 5, jest wykonalny wyłącznie przez klauzule: obowiązek eksportu danych w otwartym formacie, przekazanie dokumentacji, prawo do audytu, depozyt kodu i modeli,

przenoszalność, ograniczenie czasu trwania umowy oraz wymóg utrzymania zdolności wykonania zadania bez systemu dostawcy.

Warunkiem skuteczności tych klauzul jest kompetencja zamawiającego — państwo, które nie potrafi opisać przedmiotu zamówienia, kupuje cudzą architekturę razem z cudzą zależnością. Dlatego w mapie drogowej obok inwentaryzacji systemów powinna znaleźć się inwentaryzacja umów, terminów ich wygaśnięcia i realnej możliwości wyjścia; jest to jedyny sposób ustalenia, w jakim stopniu państwo jest dziś zdolne zmienić dostawcę.

2.5.8. Rama prawna sztucznej inteligencji w administracji

Prawo europejskie klasyfikuje jako wysokiego ryzyka systemy używane przez organy publiczne do oceny uprawnień do świadczeń, do oceny zdolności kredytowej, do zarządzania zgłoszeniami służb ratunkowych oraz w obszarze migracji i egzekwowania prawa. Dla podmiotów publicznych wdrażających takie systemy przewiduje obowiązek oceny skutków dla praw podstawowych przed użyciem. Zakazuje też jednoznacznie systemów oceny społecznej prowadzącej do nieuzasadnionego lub nieproporcjonalnego traktowania.

Trzecia twarda granica jest zatem zgodna z kierunkiem prawa europejskiego, lecz idzie dalej w jednym miejscu i warto to powiedzieć wprost: dokument zakazuje mandatu politycznego dla systemu, a nie tylko określonych zastosowań. Różnica ma znaczenie praktyczne, ponieważ obejmuje sytuacje formalnie dozwolone — na przykład system, który jedynie „porządkuje warianty” dla decydenta, lecz w rzeczywistości przesądza wynik przez dobór i kolejność przedstawianych opcji. Kryterium rozstrzygającym nie jest deklaracja dostawcy ani nazwa nadana narzędziu w umowie, lecz zbadany wpływ na treść rozstrzygnięcia.

ADMINISTRACYJNA TEZA ROZDZIAŁU

Legalność nie hamuje sprawności — decyzja wadliwa wraca i kosztuje więcej niż decyzja późniejsza i prawidłowa. Obowiązek odmowy polecenia bezprawnego bez polecenia na piśmie, rejestru i ochrony urzędnika jest zdaniem w preambule. Urząd wolno znieść dopiero w dniu, w którym następca realnie przyjmuje sprawy, a nie w dniu, w którym zostaje do tego upoważniony.

2.6. Skutki uchylecia sześciu granic ustrojowych administracji

Granice te sformułowano jako warunki konieczne sprawnego i odpowiedzialnego działania administracji. Ich znaczenie można wykazać przez analizę ustroju oraz mechanizmów degeneracji powstających po uchyleciu każdej z sześciu granic z osobna.

Uchylona granica	Powstający ustrój administracji	Mechanizm degeneracji
Polecenie polityczne wiąże niezależnie od prawa	Administracja osobista	Efektor przestaje mieć hamulec wewnętrzny. Legalność bada wyłącznie organ zewnętrzny i wyłącznie po wykonaniu, a szkoda w sprawach obywateli powstaje szybciej, niż zapada rozstrzygnięcie o jej bezprawności.
Lojalność urzędnika należy do osoby sprawującej urząd	Nomenklatura	Wykonanie ocenia ten sam ośrodek, który wyznaczył cel i może cel zmienić, gdy wynik okaże się niekorzystny. Pętla wykonawcza domyka się sama w sobie, a pamięć instytucjonalna jest wymieniana wraz z kadencją.
System algorytmiczny uzyskuje samodzielną władzę nad prawami	Algokracja administracyjna	Rolę decyzyjną obejmuje podmiot, wobec którego nie da się zastosować sankcji ani środka odwoławczego. Powstaje odpowiedzialność bez adresata, a uzasadnienie bez autora czyni odwołanie pozornym.
Urząd znosi się przed przejściem jego zadań	Przerwa w ciągłości państwa	Sprawy w toku, rejestry, uprawnienia i zobowiązania tracą właściciela w okresie przejściowym. Koszt reorganizacji ponosi obywatel, który nie ma organu właściwego do rozpoznania własnej sprawy.
Wykonanie centralizuje się razem ze standardami	Monolit bez różnorodności	Repertuar odpowiedzi ośrodka centralnego jest mniejszy od repertuaru spraw. Rośnie liczba rozstrzygnięć niedopasowanych do stanu faktycznego, a odległość od faktów zwiększa czas decyzyjny.
Standardy rozpraszają się razem z wykonaniem	Zbiór silosów	Znika porównywalność, jednolitość praktyki i zdolność uczenia się. Ta sama sprawa kończy się różnie w różnych miejscach, a państwo traci model samego siebie.

Wynik jest jednoznaczny: uchylenie każdej granicy prowadzi albo do przekształcenia administracji w narzędzie osobiste, albo do utraty adresata odpowiedzialności, albo do przerwania ciągłości państwa. Żadna z granic nie jest zabezpieczeniem tej samej rzeczy co pozostałe — dlatego nie da się jednej zastąpić wzmocnieniem innej.

2.7. Dlaczego „jeden system” nie znaczy „jeden urząd”

Zdanie otwierające formułę naczelną jest najczęściej rozumiane opacznie, dlatego wymaga osobnego wyjaśnienia. Państwo działające jak jeden system to nie państwo o jednym ośrodku, lecz państwo, w którym wszystkie funkcje sterownicze istnieją, są rozdzielone i połączone sprzężeniami. Układ o jednym ośrodku, pozbawiony niezależnego korelatora i homeostatu, nie jest systemem lepiej zintegrowanym — jest układem bez zdolności wykrycia własnego błędu.

W praktyce administracyjnej „jeden system” oznacza pięć konkretnych własności, z których żadna nie wymaga likwidacji instytucji: wspólną tożsamość sprawy niezależną od organu,

wspólne standardy danych i usług, jedną mapę odpowiedzialności za wynik, jeden standard praw obywatela niezależny od miejsca i kanału oraz jedną drogę odwoławczą. Państwo może mieć wiele urzędów i być jednym systemem; może też mieć jeden urząd i pozostać zbiorem silosów, jeżeli te pięć własności nie zostanie zapewnione.

Odwrotność tego zdania jest równie ważna. Obywatel nie ma obowiązku rozumieć struktury państwa, aby skorzystać ze swojego prawa. Miarą integracji nie jest schemat organizacyjny, lecz liczba rzeczy, których obywatel musi wiedzieć o urzędach, żeby załatwić sprawę. Im mniejsza ta liczba, tym bardziej państwo działa jak jeden system.

2.8. Warunki falsyfikacji i mierniki

Koncepcja ustrojowa, której założeń nie można poddać sprawdzeniu i potencjalnemu odrzuceniu, pozostaje deklaracją, a nie modelem operacyjnym. Teza o konieczności sześciu granic ustrojowych administracji zostałaby podważona, gdyby wiarygodne dane wykazały co najmniej jedno z następujących twierdzeń:

- 1) aparat wykonawczy oparty na lojalności osobistej zachowuje taką samą zdolność wykrywania i powstrzymywania bezprawnych poleceń jak administracja związana prawem;
- 2) ośrodek wyznaczający cele może samodzielnie oceniać ich wykonanie, nie osłabiając niezależności kontroli ani jakości sprzężenia zwrotnego;
- 3) system algorytmiczny może ponosić rzeczywistą odpowiedzialność za decyzje mimo braku podmiotu, wobec którego można zastosować sankcję, kontrolę lub skuteczny środek odwoławczy;
- 4) zniesienie organu przed faktycznym przejęciem jego spraw, danych, zobowiązań i kompetencji przez następcę nie powoduje utraty ciągłości państwa;
- 5) centralizacja wykonania wraz ze standardami nie zmniejsza zdolności administracji do uwzględniania różnic lokalnych i stanu faktycznego poszczególnych spraw;
- 6) rozproszenie standardów między wykonawcami nie ogranicza porównywalności wyników, jednolitości praktyki ani zdolności państwa do uczenia się.

Dotychczasowa analiza teoretyczna i doświadczenia administracyjne nie dostarczają wystarczających podstaw do przyjęcia tych twierdzeń. Nie przesądza to jednak o ich definitywnej fałszywości: każde z nich powinno podlegać okresowej weryfikacji na podstawie danych, porównań instytucjonalnych i audytów skutków reform. Poniższe mierniki uzupełniają katalog przedstawiony w rozdziale 10 — nie mierzą wyłącznie bieżącej sprawności urzędu, lecz pozwalają ocenić przestrzeganie sześciu granic oraz skutki ich ewentualnego naruszenia.

Miernik	Co mierzy	Próg uwagi
Polecenia udokumentowane	Odsetek poleceń wydanych na piśmie ze wskazaniem podstawy prawnej w sprawach, w których zażądano formy pisemnej	każda odmowa udokumentowania polecenia
Skutki odmowy wykonania polecenia	Liczba przeniesień, zmian warunków i postępowań wobec urzędników następujących po odnotowanej odmowie	każdy przypadek wymaga publicznego wyjaśnienia
Bezczynność organów	Odsetek spraw przekraczających termin ustawowy oraz mediana zwłoki w sprawach przekroczonych	wzrost udziału spraw przeterminowanych w kolejnych okresach
Trwałość rozstrzygnięć	Odsetek decyzji uchylonych oraz odsetek postępowań prowadzonych ponownie po uchyleniu	wzrost przy jednoczesnej poprawie czasu rozpoznania
Przewidywalność dla przedsiębiorcy	Odsetek spraw rozstrzygniętych zgodnie z wcześniejszą wiążącą informacją oraz liczba odstępstw od utrwalonej praktyki bez uzasadnienia	każde odstępstwo bez uzasadnienia
Obciążenie integracyjne obywatela	Liczba przejść między organami w sprawie typowej oraz liczba dokumentów żądanych mimo posiadania danych przez państwo	brak spadku w kolejnych okresach
Rezerwa zdolności obsługi	Relacja wpływu spraw do zdolności rozpoznania w punktach obsługi	przekroczenie progu, przy którym czas oczekiwania rośnie nieliniowo
Równoważność kanałów	Różnica czasu, kosztu i wyniku sprawy między kanałem cyfrowym a osobistym dla tej samej kategorii spraw	różnica utrzymująca się mimo zgłoszeń
Realny wpływ narzędzi AI	Odsetek systemów zaklasyfikowanych jako wspomagające, w których badanie wykazało wpływ na treść rozstrzygnięcia	każda rozbieżność między klasyfikacją a badaniem
Zależność od dostawcy	Udział jednego dostawcy w systemach, danych i utrzymaniu oraz odsetek umów z wykonalnym planem wyjścia	przekroczenie progu koncentracji; brak planu wyjścia
Ciągłość przy reorganizacji	Odsetek spraw przejętych bez ponownego biegu terminów oraz liczba spraw bez organu właściwego w okresie przejściowym	każda sprawa bez organu właściwego
Reakcja na miernik	Odsetek przekroczeń progu, po których w wyznaczonym terminie podjęto działanie naprawcze	przekroczenie zakończone wyłącznie sprawozdaniem

Mierniki te mają właściciela, próg alarmowy i termin reakcji. Ich pogorszenie uruchamia obowiązek działania, a nie obowiązek sprawozdania. To rozróżnienie — między sprzężeniem zwrotnym a raportowaniem — jest ostatecznym sprawdzianem, czy administracja jest regulowanym aparatem wykonawczym państwa, czy własnym przedmiotem troski.

3. Diagnoza obecnego stanu administracji w Polsce

3.1. Państwo wieloszczeblowe, odpowiedzialność rozproszona

Obecny model łączy administrację rządową, samorząd województwa, powiaty, gminy, zespolone i niezespolone inspekcje, fundusze, agencje oraz spółki wykonujące zadania publiczne. Taki układ ma historyczne i konstytucyjne uzasadnienia, lecz dla obywatela często oznacza konieczność ustalenia, który organ jest właściwy, kto posiada dane i kto odpowiada za brak rezultatu.

W 2026 r. Polska ma 16 województw, 380 jednostek powiatowych i 2479 gmin [1]. Nie oznacza to automatycznie 2875 niepotrzebnych struktur, ale pokazuje skalę potencjalnego powielania funkcji kadrowych, finansowych, zakupowych, prawnych, informatycznych, archiwalnych i obsługowych. W reformie należy odróżnić demokratyczną reprezentację lokalną od aparatu wykonawczego — pierwszą wzmocnić, drugi racjonalnie zintegrować.

3.2. Silosy procesów, danych i systemów

Cyfryzacja często odwzorowała dawną biurokrację zamiast ją przeprojektować. Formularz papierowy stał się formularzem elektronicznym, ale obywatel nadal dostarcza dane, które państwo już posiada. Różne urzędy stosują odmienne systemy, słowniki, profile zaufania, repozytoria i reguły archiwizacji. Efektem jest koszt integracji, ryzyko błędów i brak pełnej informacji o przebiegu sprawy.

GUS podał, że w 2025 r. 86,2% jednostek administracji publicznej deklarowało korzystanie z elektronicznego zarządzania dokumentacją. To ważny postęp, ale samo używanie EZD nie gwarantuje interoperacyjności, wspólnego modelu danych ani obsługi sprawy end-to-end [2]. OECD w Digital Government Outlook 2026 oceniła Polskę na 0,56 w indeksie cyfrowego rządu wobec średniej OECD 0,70, przy jednocześnie wysokim wyniku 0,82 w obszarze otwartych danych wobec średniej 0,53. Oznacza to, że Polska potrafi udostępniać dane, lecz nadal potrzebuje silniejszego podejścia całopaństwowego, proaktywności i kompetencji cyfrowych kadr [3].

3.3. Kadry: profesjonalizm istnieje, system nie zawsze go wzmacnia

Na koniec 2025 r. korpus służby cywilnej obejmował 1742 urzędy i przeciętnie 123 201 etatów; 7988 osób miało status urzędnika służby cywilnej, a 74% zatrudnionych stanowiły kobiety [4]. To duży zasób kompetencji i pamięci instytucjonalnej. Reformy nie wolno budować na pogardzie wobec urzędników — trzeba uwolnić ich od zbędnych czynności i wyposażyć w jasny mandat, wiedzę oraz narzędzia.

Rządowa Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2034 r. wskazuje jednak, że obsadzanie wyższych stanowisk nie jest obecnie otwarte i konkurencyjne, brakuje przejrzystej ścieżki awansu stanowiskowo-płacowego, a centralne zarządzanie kadrami ma ograniczoną sprawczość [5]. Kontrole NIK dotyczące urzędów terenowych wykazały nieprawidłowości w naborach, służbie przygotowawczej, programach rozwoju i finansowaniu szkoleń [6].

3.4. Cyfrowe państwo może wykluczać

Cyfrowość nie jest wartością samą w sobie. NIK w 2025 r. zwróciła uwagę, że elektroniczna komunikacja może tworzyć bariery dla osób bez kompetencji cyfrowych, osób starszych i osób ze szczególnymi potrzebami [7]. TechnoRepublika musi stosować zasadę „digital first, never digital only”: kanał cyfrowy jest domyślny, ale pomoc człowieka i dostęp niecyfrowy pozostają prawem.

3.5. Cyberbezpieczeństwo i ciągłość działania

Im więcej usług zależy od systemów, tym większe znaczenie mają integralność, poufność i dostępność danych. Kontrola NIK w jednostkach samorządowych wykazała, że cyberbezpieczeństwo i ciągłość działania są nierównomierne [8]. Rozproszenie oznacza setki zespołów o różnej dojrzałości, wiele przetargów, niejednolite kopie zapasowe i trudniejszy nadzór nad łańcuchem dostaw.

3.6. Diagnoza syntetyczna

Problem systemowy	Skutek dla obywatela lub państwa	Odpowiedź TechnoRepubliki
Rozproszony mandat wykonawczy	odsyłanie spraw, konflikt kompetencji, rozmycie odpowiedzialności	Prezydent jako jeden właściciel egzekutywy i mapa delegacji
Powielanie zaplecza urzędów	wysokie koszty stałe i nierówna jakość	wspólne usługi państwowe, centra kompetencji i agencje
Silosy danych i systemów	ponowne podawanie danych, opóźnienia, błędy	jedna teka sprawy, interoperacyjność i zasada once-only
Polityzacja wyższych stanowisk	utrata ciągłości i słabsza atrakcyjność korpusu	otwarte egzaminy, rangi, kadencyjność funkcji kierowniczych
Cyfryzacja bez inkluzji	wykluczenie seniorów i osób ze szczególnymi potrzebami	kanał offline, asystent obywatela, standard dostępności
Nierówne cyberbezpieczeństwo	awarie, wycieki, podatność na presję dostawców	wspólna architektura zero trust i państwowy SOC
KPI proceduralne	produkcja dokumentów zamiast rezultatu	mierniki czasu end-to-end, jakości, praw i wartości publicznej

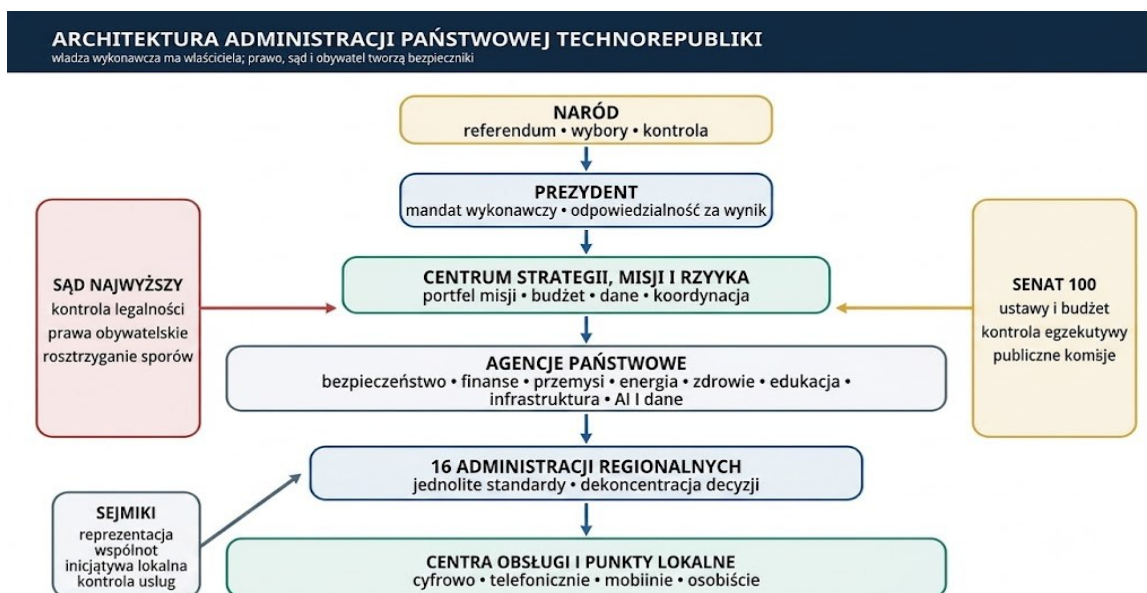
DIAGNOZA W JEDNYM ZDANIU

Polska nie cierpi na brak urzędów, przepisów ani systemów. Cierpi na brak jednego łańcucha odpowiedzialności, wspólnej wiedzy i mierzalnej korekty.

4. Mapa struktury administracyjnej TechnoRepubliki

4.1. Pętla ustrojowa

Administracja nie może być analizowana w oderwaniu od całego ustroju. Naród nadaje mandat i zachowuje możliwość korekty przez referendum. Senat 100 stanowi prawo, uchwała budżet, zatwierdza kluczowe ramy organizacyjne i prowadzi kontrolę polityczną. Prezydent kieruje egzekutywą. Sąd Najwyższy chroni legalność i prawa. Sejmiki reprezentują wspólnoty lokalne i dostarczają sprzężenia zwrotnego.



Infografika 3. Pętla ustrojowa i operacyjna administracji TechnoRepubliki.

4.2. Centrum Prezydenckie

Centrum Prezydenckie powinno być małe, wysokokompetencyjne i nastawione na koordynację, nie na ręczne zarządzanie tysiącami spraw. Jego rolą jest utrzymywanie strategii, portfela misji, budżetu wynikowego, mapy ryzyk, standardów danych i wspólnej architektury administracji.

Komórka centrum	Odpowiedzialność	Czego nie robi
Biuro Strategii i Foresightu	scenariusze, cele długoterminowe, zgodność misji	nie prowadzi bieżącej obsługi obywateli
Biuro Portfela Misji	priorytety, zależności, kamienie milowe, eskalacje	nie zastępuje kierowników agencji
Biuro Budżetu Wynikowego	alokacja zasobów do misji i rezultatów	nie omija ustaw budżetowych Senatu
Biuro Ryzyka i Odporności	KRI, ciągłość działania, ćwiczenia kryzysowe	nie klasyfikuje informacji dla wygody politycznej
Biuro Danych i Architektury	standardy danych, API, interoperacyjność, suwerenność	nie gromadzi danych bez podstawy prawnej
Biuro Jakości Regulacji	ocena skutków, upraszczanie, przegląd procedur	nie pisze prawa bez konsultacji i kontroli Senatu

4.3. Agencje państwowe zorganizowane wokół misji

Tradycyjne ministerstwo często łączy politykę, legislację, nadzór, własne usługi, fundusze i rozproszone jednostki. Model TechnoRepubliki rozdziela projektowanie reguł od wykonania i organizuje egzekutywę wokół trwałych misji państwa. Liczba agencji nie powinna wynikać z liczby koalicjantów, lecz z logiki procesów i zależności danych.

Portfel misji / agencja	Przykładowy zakres	Główne wyniki
Bezpieczeństwo i odporność	obrona, cyber, ochrona ludności, rezerwy strategiczne	gotowość, czas reakcji, ciągłość
Finanse i dochody państwa	podatki, cła, budżet, dług, analityka fiskalna	stabilność, prostota, koszt poboru
Energia i zasoby	energia, sieci, surowce, woda, środowisko	bezpieczeństwo dostaw, koszt, inwestycje
Przemysł i technologie	polityka przemysłowa, zamówienia strategiczne, B+R	produktywność, eksport, suwerenność technologiczna
Infrastruktura i przestrzeń	transport, budownictwo, permitting, geodane	czas inwestycji, dostępność, odporność
Zdrowie i dobrostan	profilaktyka, świadczenia, dane zdrowotne, kadry	wyniki zdrowotne, dostęp, bezpieczeństwo
Edukacja i kompetencje	szkoły, nauka, reskilling, kultura cyfrowa	kompetencje, mobilność, innowacyjność
AI, dane i usługi publiczne	DPI, tożsamość, RAG, chmura, standardy usług	jakość usług, interoperacyjność, zaufanie

4.4. Administracja terenowa: 16 regionów, sieć blisko obywatela

Administracja regionalna przejmuje wykonawcze zadania obecnych urzędów wojewódzkich, marszałkowskich i części struktur terenowych, po dokładnym przypisaniu kompetencji. Na poziomie powiatowym działają centra usług państwowych, a na poziomie gminnym — punkty obsługi, placówki mobilne i partnerzy zaufania. Nie każda lokalizacja musi posiadać pełne zaplecze prawne, kadrowe i informatyczne; musi natomiast zapewniać skuteczny dostęp do wszystkich usług.

Poziom	Funkcja	Zasada organizacyjna
Państwo	strategia, standardy, systemy wspólne, budżet misji	jedność odpowiedzialności
16 regionów	koordynacja terytorialna, decyzje złożone, nadzór jakości	dekoncentracja i porównywalność
380 centrów powiatowych	obsługa spraw wielodziedzinowych i terenowych	jedno miejsce zamiast wielu inspektoratów
2479 punktów lokalnych / sieć mobilna	pierwszy kontakt, pomoc, weryfikacja, odbiór dokumentów	dostępność bez odrębnej biurokracji
Sejmiki samorządowe	reprezentacja, inicjatywa, konsultacja, kontrola	demokracja lokalna oddzielona od aparatu wykonawczego

4.5. RACI odpowiedzialności

Proces	R — wykonuje	A — odpowiada	C — konsultuje	I — informowany
projekt misji	Centrum Strategii	Prezydent	Senat, Sejmiki, eksperci	opinia publiczna
ustawa wykonawcza	Biuro Regulacji / komisja senacka	Senat	Prezydent, Sąd, obywatele	administracja
usługa publiczna	agencja i administracja terenowa	dyrektor agencji	Sejmiki, RPO, użytkownicy	Prezydent, Senat
decyzja indywidualna	upoważniony urzędnik	właściwy organ	RAG, ekspert, strona	system audytu
system AI	właściciel produktu i zespół techniczny	kierownik organu	IOD, cyber, audyt praw	rejestr publiczny
incydent krytyczny	SOC / centrum kryzysowe	Prezydent lub upoważniony dowódca	agencje, regiony, operatorzy	Senat i społeczeństwo wg zasad

4.6. Wspólnoty lokalne po reformie

Zastąpienie urzędów samorządowych administracją państwową nie może oznaczać odebrania wspólnotom głosu. Przeciwnie: uwolnione od utrzymywania własnych aparatów wykonawczych Sejmiki mogą koncentrować się na reprezentacji interesów, inicjowaniu projektów, budżetach partycypacyjnych, kontroli standardów, ocenie dyrektorów regionalnych oraz uruchamianiu referendów lokalnych w sprawach określonych Konstytucją.

Własność komunalna, majątek, zobowiązania, zadania własne i źródła finansowania wymagają osobnej regulacji konstytucyjnej. Dokument przyjmuje zasadę, że majątek wspólnoty nie staje się automatycznie majątkiem centralnej egzekutywy. Zarządzanie może być powierzone agencji państwowej, lecz cel, rozliczenie i ochrona interesu wspólnoty pozostają jawne.

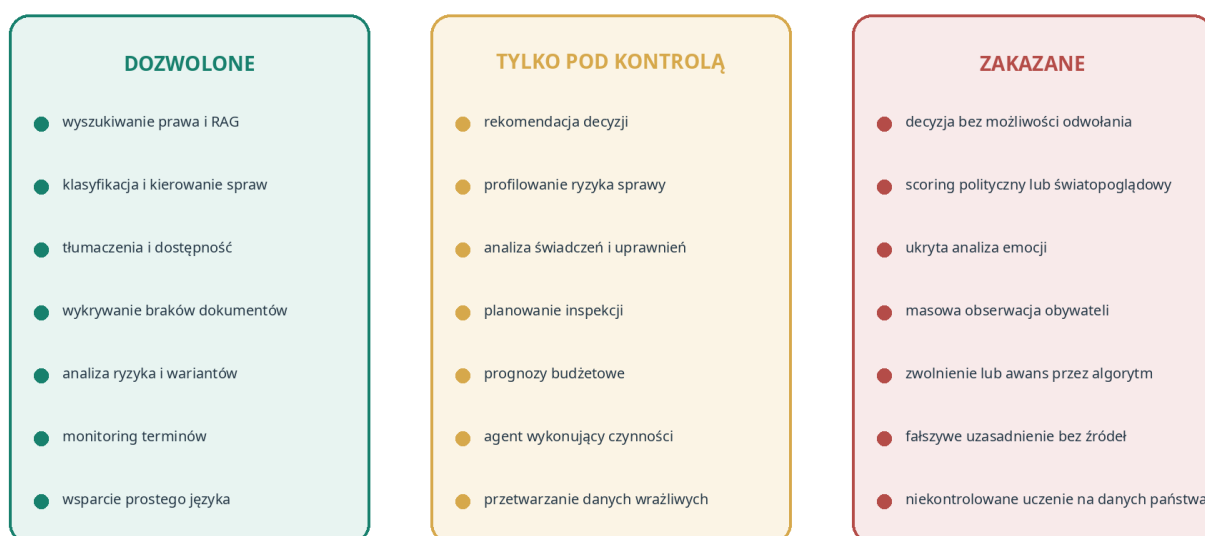
5. AI jako mechanizm wspomagający Administrację Państwową

5.1. Zasada: automatyzujemy czynność, nie odpowiedzialność

AI w administracji ma trzy role: asystenta urzędnika, tłumacza państwa dla obywatela oraz systemu wczesnego ostrzegania dla kierownictwa. Nie jest organem władzy, nie ma własnych kompetencji konstytucyjnych i nie może stać się „niewidzialnym urzędnikiem”, którego decyzji nikt nie potrafi wyjaśnić.

AI W ADMINISTRACJI: PRZYSPIESZA, ALE NIE PRZEJMUJE WŁADZY

człowiek w centrum • jawność • odwołanie • minimalne uprawnienia



Infografika 4. Zielone, kontrolowane i zakazane zastosowania AI w administracji.

5.2. Katalog zastosowań

Obszar	Zastosowanie AI	Wymagany bezpiecznik
Obsługa obywatela	wyszukiwanie usługi, tłumaczenie, dostępność, chatbot	jasna informacja, że odpowiada AI; łatwe przejście do człowieka
Dokumenty	klasyfikacja, ekstrakcja danych, wykrywanie braków	walidacja źródła i możliwość korekty
Prawo i RAG	wyszukiwanie norm, porównanie wersji, cytowanie	wyłącznie źródła autorytatywne, data obowiązywania
Procesy	routing, terminy, wykrywanie wąskich gardeł	zakaz automatycznej zmiany praw strony
Analizy	symulacje, scenariusze, prognozy popytu	ujawnienie założeń, testy wrażliwości i niepewności
Kontrola ryzyka	anomalia, fraud, cyber, jakość danych	brak automatycznej sankcji; kontrola proporcjonalności
Kadry	dopasowanie szkoleń, mapa kompetencji	zakaz samodzielnego awansu, degradacji i zwolnienia
Agenci	wykonywanie czynności w systemach	minimalne uprawnienia, limity, logi, kill switch

5.3. Publiczny rejestr AI

Każdy system AI używany przez organ państwa musi być wpisany do publicznego rejestru przed produkcyjnym uruchomieniem. Rejestr wskazuje właściciela, dostawcę, cel, kategorię ryzyka, podstawę prawną, dane wejściowe, wersję modelu, wyniki testów, ograniczenia, sposób kontroli człowieka, historię incydentów i datę wyłączenia.

5.4. AI wysokiego ryzyka i ocena wpływu

Unijny AI Act ustanawia podejście oparte na ryzyku i wymaga szczególnych zabezpieczeń dla systemów wysokiego ryzyka, w tym zarządzania ryzykiem, jakości danych, dokumentacji, logowania, nadzoru człowieka, dokładności i cyberodporności [9]. TechnoRepublika powinna stosować te zasady jako minimum, rozszerzając ocenę wpływu na prawa obywatelskie, demokrację i zdolność państwa do działania bez dostawcy.

Pytanie oceny wpływu	Wymagany dowód
Czy system wpływa na prawo, obowiązek, świadczenie lub sankcję?	mapa decyzji i opis znaczenia wyniku AI
Czy obywatel może zrozumieć i zakwestionować rezultat?	wzór wyjaśnienia, ścieżka odwołania, kontakt człowieka
Czy dane są adekwatne i reprezentatywne?	karta danych, testy błędów, analiza grup
Czy można bezpiecznie wyłączyć AI?	procedura fallback, ćwiczenie ciągłości, wersja manualna
Czy państwo może zmienić dostawcę?	formaty eksportu, dokumentacja, escrow, standardy otwarte
Czy system jest odporny na ataki i manipulację RAG?	red teaming, test prompt injection, monitoring anomalii

5.5. Ochrona chatbotów i agentów administracyjnych

System publiczny musi zakładać, że użytkownik, dokument, zewnętrzna strona i nawet odpowiedź modelu mogą być źródłem błędu lub ataku. Potrzebna jest obrona warstwowa: zero trust, walidacja wejścia, semantyczna zaporą, kontrola stanu rozmowy, detekcja anomalii, weryfikacja odpowiedzi i eskalacja do człowieka. Materiały badawcze CivicShield wskazują, że pojedynczy filtr nie wystarcza w rozmowach wielotururowych [10].

5.6. Kompetencje ludzi

Najdroższy model nie naprawi złego procesu ani braku odpowiedzialności. Każdy urzędnik powinien posiadać podstawową literację AI: umieć określić cel, dobrać dane, rozpoznać halucynację, sprawdzić cytaty, ochronić informację, opisać niepewność i przerwać użycie narzędzia. Kierownicy potrzebują dodatkowo umiejętności zarządzania portfelem modeli, ryzykiem dostawców i zmianą organizacyjną.

REGUŁA CZŁOWIEKA W DOWODZENIU

AI może przygotować wariant, ostrzeżenie i projekt. Decyzję oddziałującą na prawa, wolności, świadczenia, sankcje, zatrudnienie lub bezpieczeństwo podpisuje identyfikowalny człowiek, który rozumie podstawę i ponosi odpowiedzialność.

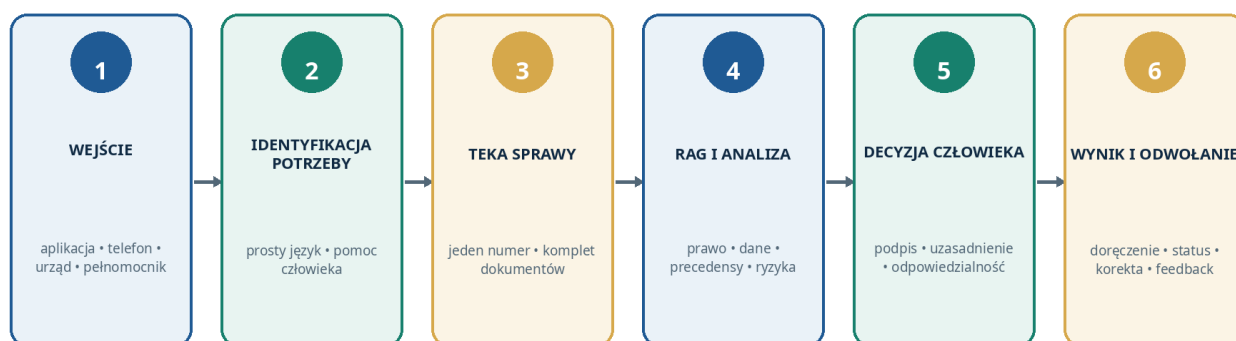
6. Elektroniczne zarządzanie dokumentacją i RAG wiedzy w Administracji

6.1. Jedna teka sprawy

Każda sprawa otrzymuje jeden trwały identyfikator niezależnie od kanału i liczby uczestniczących organów. Teka zawiera dokumenty źródłowe, metadane, historię czynności, podstawy prawne, osoby odpowiedzialne, komunikację ze stroną, użyte modele AI, wyniki kontroli oraz informację o odwołaniu. Obywatel widzi część teki, która go dotyczy, w prostym panelu statusu.

JEDNA SPRAWA – JEDEN ŚLAD – JEDEN WŁAŚCICIEL

obywatel nie poznaje mapy urzędów; administracja organizuje się wokół rezultatu



Standard: obywatel zawsze widzi status, termin, podstawę prawną, osobę odpowiedzialną i drogę odwołania.

Infografika 5. Model obsługi sprawy end-to-end: od potrzeby obywatela do wyniku i korekty.

6.2. Państwowy RAG

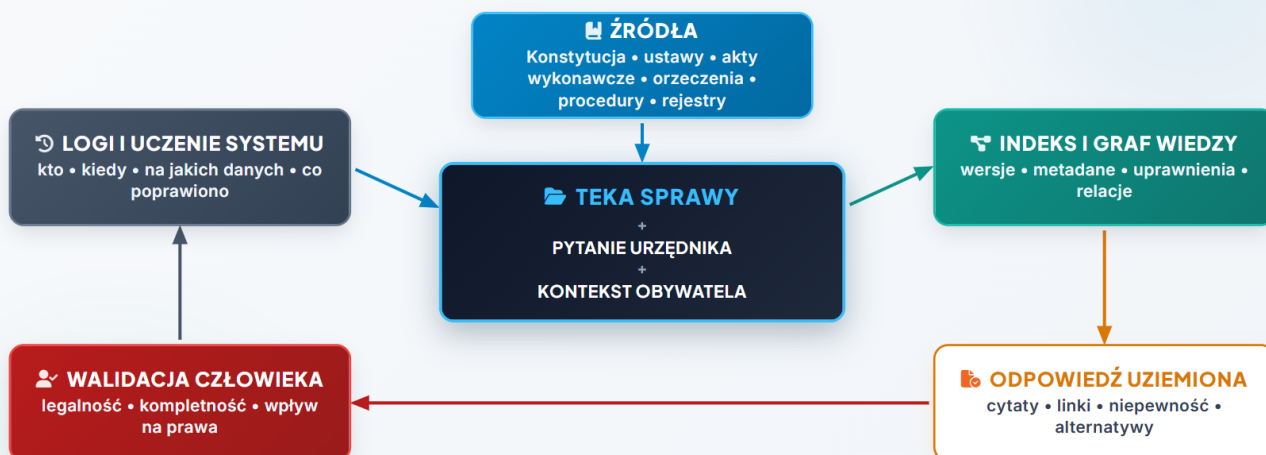
RAG — Retrieval-Augmented Generation — łączy model językowy z wyszukiwaniem w zatwierdzonym korpusie dokumentów. W administracji oznacza to, że odpowiedź nie może opierać się wyłącznie na pamięci modelu. Musi odwoływać się do aktualnej wersji aktu prawnego, procedury, orzeczenia, rejestru lub danych sprawy. Każde twierdzenie istotne dla decyzji powinno posiadać cytowalne źródło.

RAG – generowanie wspomagane wyszukiwaniem informacji

Oznacza to, że AI przed przygotowaniem odpowiedzi wyszukuje informacje w zatwierdzonej bazie dokumentów, a następnie tworzy odpowiedź na podstawie odnalezionych źródeł.

PAŃSTWOWY RAG: WIEDZA Z DOWODEM, NIE TEKST Z PRAWDOPODOBIENSTWA

Każda odpowiedź wskazuje źródło, wersję, datę i zakres pewności



Infografika 6. Państwowy RAG: źródła, graf wiedzy, teka sprawy, walidacja człowieka i pełny ślad audytowy.

6.3. Warstwy architektury wiedzy

Warstwa	Zawartość	Kontrola jakości
Źródła autorytatywne	Konstytucja, ustawy, akty, orzeczenia, rejestry, procedury	właściciel źródła, podpis, data i status obowiązywania
Repozytorium dokumentów	pliki, skany, formularze, załączniki, nagrania	retencja, klasyfikacja, wersjonowanie, integralność
Model danych i graf wiedzy	pojęcia, relacje, kompetencje, zdarzenia	wspólne słowniki, identyfikatory, walidacja semantyczna
Indeks RAG	fragmenty, embeddingi, uprawnienia, filtry czasu	test odzyskiwania, odporność na zatrucie, separacja danych
Model generatywny	streszczenie, projekt, odpowiedź, wariant	limity, system prompt, ocena halucynacji, cytaty
Interfejs urzędnika i obywatela	panel sprawy, asystent, formularze, status	dostępność, prosty język, logowanie operacji

6.4. Zasada once-only

Obywatel i przedsiębiorca podają informację państwu tylko raz, chyba że prawo wymaga aktualizacji albo zgody na ponowne użycie. Organ prowadzący sprawę pobiera dane z właściwego rejestru i odpowiada za ich zgodność. System pokazuje, który urząd, kiedy i w jakim celu użył danych. Obywatel może zgłosić błąd i śledzić jego korektę w rejestrach źródłowych.

6.5. Retencja, prywatność i suwerenność

Jednolitość nie oznacza stworzenia jednej nieograniczonej bazy o każdym obywatelu. Dane pozostają podzielone według celów i uprawnień, a dostęp jest przyznawany na czas sprawy. Obowiązują minimalizacja, retencja, rozdział obowiązków, szyfrowanie, rejestrowanie dostępu i automatyczne wygaszanie uprawnień. Modele dostawców nie mogą uczyć się na danych państwowych bez odrębnej podstawy prawnej, umowy, oceny ryzyka i kontroli państwa.

6.6. Interoperacyjność i otwarte standardy

Europejskie ramy interoperacyjności zalecają spójność prawną, organizacyjną, semantyczną i techniczną oraz projektowanie usług end-to-end [11]. TechnoRepublika powinna przyjąć obowiązkowy katalog API, modeli danych i formatów wymiany. Zakup systemu zamkniętego, którego nie można przenieść, audytować ani połączyć, staje się wyjątkiem wymagającym publicznego uzasadnienia.

Zasada	Praktyczny wymóg
Open by default	jawne specyfikacje i kod tam, gdzie nie narusza to bezpieczeństwa
API first	każdy rejestr posiada kontrolowany interfejs i katalog usług
Privacy by design	minimalizacja, separacja celów, domyślna ochrona
Security by design	zero trust, najmniejsze uprawnienia, podpisy i logi
Portability	eksport danych, modeli, konfiguracji i historii decyzji
Accessibility	WCAG, język prosty, alternatywy dla osób ze szczególnymi potrzebami

7. Gotowość organizacyjna administracji do głębokiej reformy

7.1. Reforma jako migracja krytycznego systemu

Administracja jest systemem podtrzymującym życie państwa. Wypłaca świadczenia, pobiera podatki, wydaje dokumenty, prowadzi rejestry, zatwierdza inwestycje, nadzoruje bezpieczeństwo żywności, budynków i środowiska. Nie można jej „wyłączyć na weekend”. Reforma musi być zarządzana jak migracja infrastruktury krytycznej: z mapą zależności, środowiskiem testowym, równoległym działaniem, planem powrotu i właścicielem ryzyka.

GOTOWOŚĆ DO REFORMY: SIEDEM BRAM, KTÓRYCH NIE WOLNO OMINĄĆ

wdrożenie funkcji następuje dopiero po spełnieniu mierzalnych warunków



A Bramy: brak gotowości = brak transferu zadania. Reforma nie może obniżyć ciągłości usług

Infografika 7. Siedem bram gotowości: żadna funkcja nie jest przenoszona bez spełnienia wymagań.

7.2. Model dojrzałości 0–5

Poziom	Stan	Dopuszczalne działanie
0 — nieznany	brak mapy procesu, danych i odpowiedzialności	wyłącznie inwentaryzacja
1 — opisany	proces i ryzyka udokumentowane	projekt standardu i pilotażu
2 — powtarzalny	właściciel, procedura, podstawowe KPI	pilotaż na ograniczonej populacji
3 — interoperacyjny	wspólne dane, API, bezpieczeństwo, szkolenia	migracja regionu z równoległym kanałem
4 — zarządzany wynikiem	KPI/KRI, audyt, automatyczne alerty, odwołania	skalowanie krajowe
5 — adaptacyjny	ciągła korekta, symulacje, odporność i innowacje	optymalizacja i upraszczanie regulacji

7.3. Inwentaryzacja przed decyzją ustrojową

- Katalog wszystkich zadań ustawowych, decyzji, rejestrów, formularzy i punktów obsługi.
- Mapa etatów, kompetencji, wynagrodzeń, wakatów, wieku kadr i kluczowych ekspertów.
- Mapa majątku, umów, licencji, długu, zobowiązań i postępowań sądowych.
- Architektura systemów, integracji, danych, kopii zapasowych i dostawców.
- Mapa usług krytycznych z maksymalnym dopuszczalnym czasem przerwy.
- Katalog praw obywatelskich i grup, które mogą ponieść nieproporcjonalny koszt zmiany.

7.4. Korpus transformacji

Reformę powinien prowadzić czasowy Korpus Transformacji Państwa złożony z urzędników, prawników, architektów procesów, inżynierów danych, cyberbezpieczeństwa, specjalistów usług, przedstawicieli Sejmików oraz audytorów. Zespół nie zastępuje administracji liniowej, lecz buduje standardy, narzędzia migracji, akademię kompetencji i centrum pomocy dla regionów.

7.5. Gen Z i seniorzy — układ 2G

Transformacja nie może być wojną pokoleń. Gen Z wnosi swobodę pracy z cyfrowymi narzędziami, oczekiwanie szybkiej informacji zwrotnej i zdolność uczenia się nowych interfejsów. Seniorzy wnoszą pamięć instytucjonalną, wiedzę o wyjątkach, doświadczenie kryzysowe i rozumienie skutków pozornie prostych zmian. Każdy zespół transformacyjny powinien mieć tandem młody–doświadczony oraz obowiązek dokumentowania wiedzy.

Mechanizm 2G	Rola Gen Z	Rola seniorów	Wynik
reverse mentoring	narzędzia AI, automatyzacja, komunikacja cyfrowa	kontekst prawny, granice, odpowiedzialność	bezpieczne użycie technologii
duety procesowe	mapowanie ścieżki użytkownika	identyfikacja wyjątków i ryzyk	proces prostszy, ale nie naiwny
laboratoria usług	prototypy i testy użyteczności	testy realnych przypadków i ciągłości	usługa dostępna dla różnych grup
rezerwa ekspertów	wsparcie danych i integracji	mentoring, recenzja, sytuacje kryzysowe	zachowanie pamięci państwa

7.6. Ochrona pracowników i uczciwa restrukturyzacja

Celem reformy nie może być mechaniczne zwolnienie ludzi i zastąpienie ich chatbotem. Najpierw automatyzuje się czynności rutynowe, następnie przelicza zapotrzebowanie na role, oferuje reskilling i mobilność, a dopiero później podejmuje decyzje kadrowe. Każdy pracownik otrzymuje mapę kompetencji, ofertę szkolenia i prawo do transparentnej procedury. Redukcja zatrudnienia, jeśli okaże się konieczna, powinna być etapowa, ostonowa i oparta na zadaniach, nie na wieku czy poglądach.

7.7. Pilotaż i sandbox administracyjny

Nowe procesy należy testować w regulowanym sandboxie. Pilotaż obejmuje ograniczony zakres, określony czas, publiczne kryteria sukcesu, niezależnego obserwatora, kanał skarg, plan rollbacku i publikację wyników. Nie testuje się na obywatelach systemu, którego błędów nie można naprawić.

ZASADA MIGRACJI

Najpierw funkcja i odpowiedzialność. Potem dane i ludzie. Następnie system. Dopiero na końcu zmiana szyldu i likwidacja starej jednostki.

8. Prawo obywateli do sprawnej administracji

8.1. Sprawność jako prawo, nie uprzejmość urzędu

Prawo do dobrej administracji powinno zostać zapisane w Konstytucji TechnoRepubliki jako prawo do legalnego, bezstronnego, terminowego, zrozumiałego i proporcjonalnego rozpatrzenia sprawy. Obywatel nie może ponosić kosztu wewnętrznego chaosu państwa. Jeżeli sprawa trafiła do niewłaściwego punktu, administracja przekazuje ją sama i zachowuje pierwotną datę wpływu.

KARTA PRAW OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

sprawność bez bezduszności • cyfryzacja bez wykluczenia • AI bez utraty podmiotowości

01 JEDNO WEJŚCIE bez odsyłania między urzędami	02 JASNY TERMIN status i ostrzeżenie o opóźnieniu
03 PROSTY JĘZYK decyzja zrozumiała dla człowieka	04 CZŁOWIEK DO KONTAKTU nie tylko chatbot i formularz
05 WYBÓR KANAŁU cyfrowo, telefonicznie, osobiście	06 UZASADNIENIE podstawa prawna, dowody, logika
07 WGLĄD W DANE kto i po co korzystał z informacji	08 ODWOŁANIE skuteczna kontrola człowieka i sądu
09 RÓWNE TRAKTOWANIE test dyskryminacji i dostępności	10 NAPRAWA SZKODY korekta, przeprosiny, rekompensata

Infografika 8. Dziesięć praw obywatela wobec administracji państwowej.

8.2. Standard obsługi

Prawo	Standard operacyjny	Miernik
do jednego wejścia	sprawa przyjęta w każdym kanale i przekazana bez odsyłania	odsetek spraw bez ponownego kontaktu
do informacji	status, termin, brakujące dokumenty, osoba odpowiedzialna	dostępność statusu 24/7 i skuteczność powiadomień
do terminu	termin ustawowy i prognozowany, alert przed opóźnieniem	czas end-to-end, zaległości
do prostego języka	streszczenie decyzji, skutki i następne kroki	test zrozumiałości i liczba pytań wyjaśniających
do człowieka	kontakt z urzędnikiem przy sprawie złożonej lub spornej	czas do konsultacji
do wyboru kanału	cyfrowo, telefonicznie, osobiście, przez pełnomocnika	dostępność i równoważność kanałów
do korekty	szybkie sprostowanie błędu danych lub dokumentu	czas korekty i liczba powtórnych błędów

8.3. Usługi proaktywne

Państwo może działać zanim obywatel złoży wniosek, gdy podstawa prawna i dane są jasne. Przykładem jest automatyczne poinformowanie o uprawnieniu, wygasającym dokumencie, zmianie przepisu lub dostępnym wsparciu. Proaktywność nie może jednak prowadzić do przymusowego profilowania. Obywatel powinien wiedzieć, dlaczego otrzymał komunikat i móc zrezygnować, jeśli usługa nie jest obowiązkowa.

8.4. Dostępność dla seniorów i osób ze szczególnymi potrzebami

Każda usługa cyfrowa ma odpowiednik wspomagany: infolinię, punkt lokalny, asystenta, pełnomocnika lub wizytę mobilną. Projektowanie odbywa się z udziałem seniorów, osób z niepełnosprawnościami, osób o niskich kompetencjach cyfrowych i mieszkańców terenów słabiej skomunikowanych. Wynik cyfryzacji mierzy się nie liczbą logowań, ale liczbą skutecznie załatwionych spraw w każdej grupie.

8.5. Prawo przedsiębiorcy do przewidywalności

Przedsiębiorca ma prawo do jednego opiekuna procesu inwestycyjnego, wiążącej listy wymaganych dokumentów, widocznego harmonogramu, koordynacji opinii, uzasadnienia każdej zwłoki i cyfrowego dostępu do akt. Zmiana interpretacji nie powinna działać wstecz wobec podmiotu, który działał w zaufaniu do oficjalnej informacji, chyba że wymaga tego bezpieczeństwo lub ochrona praw innych osób.

OBIETNICA USŁUGOWA

Nie pytamy obywatela, do którego urzędu należy jego problem.
Pytamy, jaki rezultat zgodny z prawem ma osiągnąć —
i bierzemy odpowiedzialność za przeprowadzenie sprawy przez cały system.

9. Prawa obywatelskie w stosunkach z administracją państwową

9.1. Karta gwarancji proceduralnych

1. Prawo do legalności: każda czynność wskazuje podstawę prawną, organ i zakres kompetencji.
2. Prawo do bezstronności: konflikt interesów jest ujawniany, a urzędnik lub model wyłączany z procesu.
3. Prawo do wysłuchania: strona może przedstawić fakty, dowody i argumenty przed rozstrzygnięciem niekorzystnym.
4. Prawo do uzasadnienia: decyzja opisuje fakty, dowody, normę, tok rozumowania i możliwe środki odwoławcze.
5. Prawo do kontroli człowieka: istotna decyzja wsparta AI może zostać ponownie oceniona przez kompetentną osobę.
6. Prawo do zakwestionowania danych: obywatel może poprawić błędne informacje oraz oznaczyć dane sporne.
7. Prawo do informacji o AI: organ ujawnia, gdzie i w jaki sposób AI wpłynęła na proces.
8. Prawo do prywatności i minimalizacji: urząd zbiera tylko dane niezbędne dla określonego celu.
9. Prawo do niedyskryminacji: systemy i procesy podlegają testom wyników dla różnych grup.
10. Prawo do skutecznego środka prawnego: odwołanie nie może być iluzoryczne ani rozpatrywane przez ten sam algorytm.

9.2. Rejestr dostępu do danych

Obywatel powinien mieć w aplikacji i w wersji papierowej możliwość uzyskania historii dostępu do swoich danych: organ, urzędnik lub system, data, zakres, cel i podstawa prawna. Dostęp szczególny, np. w postępowaniu operacyjnym, może być czasowo niejawny, ale podlega kontroli sądowej i późniejszemu rozliczeniu zgodnie z ustawą.

9.3. Zakaz administracyjnego social scoringu

Państwo nie tworzy jednolitego wskaźnika „dobrego obywatela”, wiarygodności politycznej, lojalności ani społecznej wartości osoby. Dane z różnych dziedzin nie mogą być łączone wyłącznie po to, aby przewidywać zachowanie i ograniczać prawa. Ocena ryzyka jest dopuszczalna tylko dla konkretnego celu ustawowego, na adekwatnych danych, z kontrolą proporcjonalności i możliwością odwołania.

9.4. Odpowiedzialność za błąd administracji i AI

Organ nie może przerzucić winy na dostawcę, model ani „system”. Obywatel otrzymuje szybką korektę, informację o przyczynie, przywrócenie prawa, a w przypadku szkody — skuteczną drogę odszkodowawczą. Wewnętrznie państwo może dochodzić odpowiedzialności od dostawcy lub osoby, lecz nie opóźnia to naprawy sytuacji obywatela.

9.5. Ochrona przed automatyzacją ubóstwa i wykluczenia

Systemy świadczeń, podatków, egzekucji, kontroli i zatrudnienia mają szczególny wpływ na osoby o mniejszych zasobach. Każda automatyzacja musi być testowana pod kątem obciążenia administracyjnego: liczby wymaganych kroków, czasu, dokumentów, kosztu dojazdu, błędów i ryzyka utraty świadczenia. Nie wolno projektować usług zakładających idealny internet, pełną sprawność, wysoką literację prawną i brak kryzysu życiowego.

9.6. Rzecznik Praw Obywatelskich i Cyfrowych

W strukturze kontroli potrzebna jest wyspecjalizowana funkcja rzecznicza zdolna badać skargi na automatyzację, dostęp do danych, dyskryminację algorytmiczną i wykluczenie cyfrowe. Rzecznik powinien mieć dostęp do dokumentacji technicznej, prawo żądania audytu, możliwość wstrzymania systemu w sytuacji poważnego ryzyka oraz legitymację do występowania przed Sądem Najwyższym.

10. KPI, KRI, publiczny rejestr i niezależny audyt Administracji Państwowej

10.1. Mierzyć wynik, nie produkcję papieru

Klasyczne mierniki premiuje liczbę wydanych decyzji, odbytych szkoleń lub wykorzystany budżet. TechnoRepublika mierzy wartość publiczną: czy obywatel uzyskał zgodny z prawem rezultat, czy problem rozwiązano za pierwszym razem, czy decyzja utrzymała się po kontroli, czy usługa była dostępna i czy państwo potrafiło skorygować błąd.

PUBLICZNY PULPIT ADMINISTRACJI: WYNIK + RYZYKO + ODPOWIEDZIALNOŚĆ

mierzymy rezultat dla obywatela, a nie liczbę dokumentów

KPI — CZY PAŃSTWO DOWOZI?

- czas od potrzeby do wyniku
- sprawy rozwiązane przy pierwszym kontakcie
- odsetek decyzji utrzymanych po odwołaniu
- dostępność cyfrowa i kanał offline
- satysfakcja obywateli i przedsiębiorców
- koszt rezultatu, nie koszt procedury
- udział usług proaktywnych
- czas usunięcia błędu systemowego

KRI — CO MOŻE ZAWIEŚĆ?

- ▲ zaległości i skok liczby skarg
- ▲ decyzje uchylone z powodu błędów
- ▲ incydenty cyber i utrata dostępności
- ▲ brak logów lub źródeł odpowiedzi AI
- ▲ nadmierna zależność od jednego dostawcy
- ▲ nierówne wyniki dla grup obywateli
- ▲ rotacja, wakaty i wypalenie kadr
- ▲ obejście procedur przez „shadow AI”

Każdy wskaźnik ma właściciela, metodę liczenia, próg alarmowy, źródło danych i termin korekty.

Infografika 9. Publiczny pulpit wyników i ryzyk administracji.

10.2. Katalog KPI

KPI	Definicja	Cel kierunkowy
czas end-to-end	od pierwszego kontaktu do skutecznego rezultatu	systematyczny spadek bez pogorszenia legalności
first contact resolution	sprawy zakończone bez ponownego składania danych	wzrost w usługach standardowych
utrzymanie decyzji	odsetek rozstrzygnięć nieuchylonych po odwołaniu	wysoki, ale bez zniechęcania do odwołań
dostępność	skuteczność kanałów dla seniorów i osób ze szczególnymi potrzebami	brak istotnych różnic między grupami
satysfakcja po sprawie	ocena procesu i zrozumienia wyniku	publikowana wraz z metodologią
koszt rezultatu	pełny koszt procesu podzielony przez skuteczne sprawy	spadek dzięki uproszczeniom i współdzieleniu
proaktywność	uprawnienia zrealizowane bez zbędnego wniosku	wzrost przy zachowaniu prywatności
czas korekty błędu	od zgłoszenia do naprawy wszystkich dotkniętych rekordów	priorytet krytyczny

10.3. Katalog KRI

KRI	Próg alarmowy	Reakcja
zaległości i opóźnienia	wzrost ponad sezonową normę	zespół naprawczy, priorytetyzacja, informacja publiczna
uchylenia decyzji	wzrost w jednej jednostce lub typie spraw	analiza przyczyny, szkolenie, korekta procedury/RAG
incydenty cyber	naruszenie poufności, integralności lub dostępności	izolacja, notyfikacja, audyt, odtworzenie
brak źródła odpowiedzi AI	istotne twierdzenie bez cytatu lub wersji	blokada użycia i weryfikacja człowieka
vendor lock-in	brak możliwości eksportu lub zmiany dostawcy	plan migracji, escrow, przetarg naprawczy
nierówność wyników	istotna różnica błędów między grupami	ocena dyskryminacji, zmiana danych lub procesu
wypalenie i wakaty	przekroczenie progu rotacji/absencji	plan kadrowy, automatyzacja rutyn, wsparcie
shadow AI	użycie niezatwierdzonego modelu lub konta	edukacja, bezpieczna alternatywa, kontrola danych

10.4. Publiczny rejestr administracji

Portal „Państwo pod kontrolą” publikuje strukturę organów, właścicieli procesów, delegacje, budżety misji, katalog usług, KPI/KRI, umowy strategiczne, systemy AI, oceny wpływu, audyty, incydenty i status działań naprawczych. Informacje objęte bezpieczeństwem są agregowane lub odraczane, ale sama decyzja o niejawności ma podstawę, termin i organ kontrolny.

10.5. Niezależny audyt

Audyt nie może podlegać bieżącemu kierownictwu Prezydenta. Najwyższy organ audytu państwowego powinien otrzymywać mandat ustawowy, stabilny budżet i kadencję niezależną od egzekutywy. Senat prowadzi wysłuchania publiczne, Sąd Najwyższy bada legalność, Rzecznik broni praw jednostki, a audyt techniczny weryfikuje systemy, dane i cyberbezpieczeństwo.

Rodzaj audytu	Zakres	Częstotliwość / wyzwalacz
legalności	kompetencje, procedura, prawa, retencja danych	ciągły monitoring + skarga
wyniku	KPI, koszt, jakość, wartość publiczna	kwartalnie i rocznie
ryzyka	KRI, ciągłość, zależności, koncentracja dostawców	co najmniej półrocznie
AI	dane, model, bias, wyjaśnialność, prompt injection, fallback	przed uruchomieniem, po zmianie i incydencie
cyber	zero trust, podatności, kopie, reakcja, łańcuch dostaw	testy ciągłe + ćwiczenie roczne
obywatelski	mystery client, dostępność, prosty język, konsultacje	cyklicznie z udziałem Gen Z i seniorów

10.6. Prawo Goodharta

Gdy miernik staje się celem, przestaje być dobrym miernikiem. Dlatego żaden urząd ani urzędnik nie jest oceniany jednym KPI. Wynik ilościowy musi być zestawiony z jakością, legalnością, skutkami ubocznymi, opinią użytkowników i oceną ekspercką. System analizuje próby „grania pod wskaźnik”: zamykanie spraw pozornie, odrzucanie trudnych przypadków lub zniechęcanie do skarg.

PUBLICZNA UMOWA WYNIKU

Obywatel powinien móc odpowiedzieć na pięć pytań: kto odpowiada, co ma osiągnąć, do kiedy, za ile i co się stanie, gdy wynik nie zostanie dowieziony.

11. Polska mapa drogowa do nowej struktury Administracji Państwowej

11.1. Zasada mapy drogowej

Reforma nie zaczyna się od likwidacji urzędów. Zaczyna się od zdefiniowania praw obywatela, podziału kompetencji, mapy zadań, standardu danych i ochrony pracowników. Każdy etap kończy się audytem oraz decyzją: skalować, poprawić albo zatrzymać. Referendum konstytucyjne powinno zatwierdzać model i granice, a nie szczegóły informatyczne.



Infografika 10. Proponowana mapa drogowa 2026–2036 — reforma etapowa i bramowana.

11.2. Etap 0 — kontrakt ustrojowy 2026–2027

- publiczna debata o relacji Prezydent–Senat–Sąd–Sejmiki–administracja;
- katalog praw obywatelskich i nieprzekraczalnych granic AI;
- zielona i czerwona księga reformy z wariantami kosztów i ryzyk;
- konwent konstytucyjny Gen Z–seniorzy–eksperti–regiony;
- referendum rozstrzygające w sprawie podstawowego modelu.

11.3. Etap 1 — inwentaryzacja i baseline 2027–2028

- pełny rejestr zadań, jednostek, procesów, rejestrów, etatów, majątku i umów;
- pomiary czasu, kosztu, skarg, odwołań, dostępności i cyberdojrzałości;
- identyfikacja usług krytycznych i niedopuszczalnych przerw;
- mapa kompetencji pracowników oraz program ośton i reskillingu;
- publiczny raport bazowy umożliwiający późniejsze rozliczenie reformy.

11.4. Etap 2 — fundamenty prawne i cyfrowe 2028–2029

- ustawa o Administracji Państwowej i delegacjach Prezydenta;
- ustawa o Korpusie Służby Państwowej, egzaminach, rangach i awansie;
- ustawa o Sejmikach i ochronie majątku wspólnot;
- ustawa o prawie do dobrej administracji, AI i decyzjach zautomatyzowanych;
- katalog danych podstawowych, standard API, chmura i państwowy RAG;
- centrum cyberbezpieczeństwa i wspólna architektura ciągłości.

11.5. Etap 3 — pilotaż 2029–2031

Pilotaż powinien objąć trzy regiony o różnej charakterystyce: metropolitalny, przemysłowy i wiejsko-peryferyjny. Wybiera się usługi o dużym wolumenie, ale odwracalnym ryzyku: rejestry, dokumenty, część świadczeń, informacje inwestycyjne i obsługę przedsiębiorcy. Stare i nowe kanały działają równolegle, a wyniki porównuje niezależny audyt.

11.6. Etap 4 — skalowanie 2031–2033

Po pozytywnym audycie standardy, korpus, RAG i centra usług rozszerzają się na 16 regionów. Migracja odbywa się procesami, nie urzędami: najpierw funkcje wspólne, następnie proste usługi, później decyzje złożone i inspekcje. Każdy transfer posiada kartę gotowości i dzień przywrócenia poprzedniego sposobu działania.

11.7. Etap 5 — transfer funkcji i konsolidacja 2033–2035

Dopiero w tej fazie następuje formalne łączenie lub wygaszanie urzędów samorządowych jako aparatów wykonawczych. Umowy, pracownicy, sprawy, majątek i dane przechodzą według ustawowych planów sukcesji. Sejmiki zachowują kontrolę lokalną, a mieszkańcy otrzymują gwarancję nie pogorszenia dostępności i możliwość uruchomienia audytu obywatelskiego.

11.8. Etap 6 — stabilizacja i korekta 2035–2036

Po pełnym cyklu przeprowadza się niezależną ewaluację ustrojową, finansową, społeczną i technologiczną. Naród otrzymuje publiczny bilans: oszczędności, koszty przejścia, jakość usług, wpływ na regiony, prawa obywatelskie, kadry i cyberbezpieczeństwo. W sprawach określonych Konstytucją możliwe jest referendum korekcyjne.

11.9. Kamienie milowe i warunki „stop”

Kamień milowy	Dowód ukończenia	Warunek zatrzymania
Konstytucyjny mandat	wynik referendum i akty ustrojowe	brak jasnych gwarancji praw lub podziału kontroli
Pełna inwentaryzacja	publiczny rejestr z niezależną weryfikacją	brak danych o zadaniach, kadrach, majątku lub zobowiązaniach
Gotowość cyfrowa	interoperacyjność, cybertesty, fallback	brak możliwości działania bez AI lub jednego dostawcy
Gotowość kadrowa	obsada ról, szkolenia, mobilność, wsparcie	ryzyko utraty krytycznej wiedzy lub masowych wakatów
Pilotaż	osiągnięte KPI bez przekroczenia KRI	pogorszenie praw, dostępności lub ciągłości
Transfer funkcji	sukcesja spraw i odpowiedzialności	niejasny organ właściwy lub ryzyko utraty świadczeń

11.10. Finansowanie reformy

Reforma wymaga osobnego, wieloletniego funduszu transformacji, oddzielonego od bieżących budżetów urzędów. Środki finansują inwentaryzację, integrację danych, cyberbezpieczeństwo, szkolenia, ostonę kadrowe, migrację, utrzymanie kanałów równoległych i audyt. Oszczędności pojawią się później; nie wolno finansować pierwszych lat przez gwałtowne cięcie obsługi obywateli.

11.11. Efekt docelowy

W 2036 r. obywatel ma widzieć jedno państwo, nie katalog urzędów. Prezydent i dyrektorzy agencji mają widzieć aktualny wynik misji, ryzyka i zaległości. Senat i opinia publiczna mają widzieć budżet, wskaźniki i audyty. Urzędnik ma dysponować wspólną wiedzą, narzędziami i ścieżką rozwoju. Wspólnota lokalna ma posiadać realny głos i kontrolę, ale nie musi powielać systemów, księgowości, zamówień i zaplecza kadrowego.

CEL CYWILIZACYJNY

Państwo zdolne do budowy energetyki, przemysłu, infrastruktury, obrony i usług cyfrowych potrzebuje administracji szybszej od kryzysu, mądrzejszej od silosu i bardziej odpowiedzialnej niż algorytm.

12. Słownik skrótów i pojęć

Słownik obejmuje skróty i pojęcia użyte w publikacji. Część 12.1 zawiera terminologię podstawową dokumentu; części 12.2–12.6 obejmują pojęcia wprowadzone w uzasadnieniu formuły naczelnej i czterech twardych granic. Definicje podano w znaczeniu, w jakim terminy występują w tym opracowaniu.

12.1. Skróty i pojęcia podstawowe

Skrót / pojęcie	Znaczenie
AI	sztuczna inteligencja — systemy wykonujące zadania oparte na danych i modelach
API	interfejs programistyczny umożliwiający kontrolowaną wymianę danych i usług
DPI	digital public infrastructure — publiczna infrastruktura cyfrowa: tożsamość, płatności, wymiana danych
EZD	elektroniczne zarządzanie dokumentacją
HITL	human in the loop — znaczący udział człowieka w procesie decyzyjnym
KPI	key performance indicator — kluczowy wskaźnik wyniku
KRI	key risk indicator — kluczowy wskaźnik ryzyka
LLM	large language model — duży model językowy
RACI	Responsible, Accountable, Consulted, Informed — matryca ról i odpowiedzialności
RAG	retrieval-augmented generation — generowanie odpowiedzi na podstawie wyszukanych źródeł
SOC	security operations center — centrum monitorowania i reagowania cyberbezpieczeństwa
zero trust	model bezpieczeństwa „nigdy nie ufaj domyślnie, zawsze weryfikuj”
once-only	zasada, że obywatel podaje państwu daną tylko raz
vendor lock-in	uzależnienie od dostawcy utrudniające zmianę systemu lub przeniesienie danych
shadow AI	niezatwierdzone użycie narzędzi AI poza kontrolą organizacji
sprzężenie zwrotne	informacja o wyniku, która uruchamia korektę decyzji lub procesu
misja państwowa	długoterminowy, mierzalny cel łączący wiele sektorów i jednostek

Skrót / pojęcie	Znaczenie
korpus rangowy	zawodowa służba państwowa z jawnymi poziomami kompetencji i odpowiedzialności
Sejmik	wybieralny organ reprezentacji, inicjatywy i kontroli wspólnot lokalnych
TechnoRepublika	proponowany model ustrojowy łączący republikę, sprawczą egzekutywę, demokrację bezpośrednią i odpowiedzialne użycie technologii

12.2. Pojęcia cybernetyczne i sterownicze

Pojęcie	Znaczenie w dokumencie
Układ samodzielny	Układ zdolny do sterowania sobą, złożony z bloków o rozłącznych funkcjach: receptora, korelatora, efektora, homeostatu, akumulatora i zasilania. Model odniesienia dla formuły naczelnej.
Receptor	Blok pobierający informację z otoczenia. W administracji: rejestry, zgłoszenia, pomiary, kanały kontaktu obywatela z państwem.
Korelator	Blok przetwarzający informację w decyzje i przechowujący program działania. W formule naczelnej rolę tę pełni Senat, stanowiąc prawo i budżet.
Efektor	Blok wykonujący oddziaływania na otoczenie. W formule naczelnej: Prezydent wraz z administracją jako jego aparatem wykonawczym.
Homeostat	Blok odróżniający zakłócenie od szumu i chroniący układ przed rozstrojeniem. W formule naczelnej: sąd wraz z niezależnym audytem.
Organizator	Organ zdolny zmienić program samego układu. W formule naczelnej: obywatel w wyborach powszechnych i referendum.
Sprzężenie zwrotne	Powrót informacji o skutku działania, zdolny zmienić następną decyzję. Sprawozdanie, po którym nie następuje obowiązek reakcji, nie jest sprzężeniem zwrotnym, lecz pomiarem.
Twierdzenie o dobrym regulatorze	Ustalenie Conanta i Ashby'ego, że każdy skuteczny regulator układu musi być jego modelem. Uzasadnia jedną tekę sprawy, trwały identyfikator i wspólne rejestry.
Prawo wymaganej różnorodności	Ustalenie Ashby'ego, że tylko różnorodność może pochłoniąć różnorodność. Uzasadnia dekoncentrację wykonania przy centralizacji standardów.
Amplifikacja	Zwiększenie repertuaru odpowiedzi regulatora. Dopuszczalna rola AI: wzmacnianie zdolności urzędnika do wyszukiwania prawa, porównywania wariantów i wykrywania ryzyk.
Atenuacja	Sprowadzenie różnorodności otoczenia do postaci przetwarzalnej. Dopuszczalna wobec dokumentów i norm, niedopuszczalna wobec człowieka i jego sprawy.

Pojęcie	Znaczenie w dokumencie
Czas decyzyjny	Czas od zarejestrowania bodźca do wykonania odpowiedzi. Jego przekroczenie ponad czas trwania zakłócenia oznacza utratę funkcji regulacyjnej, a nie samą uciążliwość.
Układ zamknięty	Układ, w którym wynik ocenia ten sam ośrodek, który wyznaczył cel i może cel zmienić. Stan, przed którym chroni druga twarda granica.
Cybernetyka drugiego rzędu	Ujęcie, w którym obserwator jest częścią obserwowanego układu. Uzasadnia domknięcie pętli mandatem obywatelskim i jawnością wskaźników.
Moc swobodna	Zasób zdolności wykonawczej pozostający do dyspozycji ponad bieżące obciążenie. Warunek reakcji na zdarzenie nietypowe; w administracji odpowiada rezerwie zdolności obsługi.

12.3. Pojęcia systemowe i niezawodnościowe

Pojęcie	Znaczenie w dokumencie
Prawo Conwaya	Ustalenie, że struktura projektowanego systemu odwzorowuje strukturę komunikacyjną organizacji, która go buduje. Wyjaśnia, dlaczego integracja systemów nie może wyprzedzać integracji mandatu.
Ściste sprzężenie	Brak zapasu czasu i luzu między elementami układu, powodujący, że lokalny błąd rozchodzi się szybciej, niż zdąży zostać zrozumiany. Ryzyko reorganizacji przeprowadzanej jednym aktem.
Luz systemowy	Celowo utrzymany zapas czasu, zdolności lub równoległych rozwiązań, ograniczający rozchodzenie się błędu. Podstawa okresu równoległego działania i punktu powrotu.
Iloczyn ogniw	Zależność, w której prawdopodobieństwo powodzenia sprawy jest iloczynem prawdopodobieństw powodzenia kolejnych kroków. Uzasadnia redukcję liczby przejść jako dźwignię silniejszą od przyspieszania każdego kroku.
Zależność kolejkowa	Nieliniowy wzrost czasu oczekiwania w systemie obciążonym blisko granicy zdolności. Wyjaśnia, dlaczego urząd pracujący na pełnym obciążeniu jest najbardziej kruchy, a nie najbardziej wydajny.
Redundancja użyteczna	Powielenie funkcji w elementach o różnych trybach awarii. Podstawa równoległego utrzymania kanału cyfrowego i osobistego.
Redundancja pozorna	Powielenie elementów zawodzących z tego samego powodu; podnosi koszt bez podniesienia niezawodności.
Prawo Goodharta	Reguła, wedle której wskaźnik przestaje mierzyć to, co ważne, gdy staje się jedynym celem. Uzasadnia ocenę wielokryterialną i kontrolę manipulacji miernikami.
Porażka przez sukces	Zjawisko, w którym wczesne zyski sprawności automatyzacji obniżają poczucie kontroli obywatela, a pierwszy poważny błąd systemu gwałtownie obniża zaufanie.

Pojęcie	Znaczenie w dokumencie
Punkt powrotu	Wyznaczony wcześniej stan i termin, po którego przekroczeniu reorganizacja zostaje wstrzymana, a zadania wracają do rozwiązania poprzedniego.
Bramkowanie etapu	Warunek przejścia do następnego etapu reformy: osiągnięcie wskaźników wykonania bez przekroczenia wskaźników ryzyka.

12.4. Pojęcia sieciowe

Pojęcie	Znaczenie w dokumencie
Dziura strukturalna	Brak krawędzi między częściami sieci, wymuszający pośrednictwo. W administracji rolę pośrednika pełni obywatel przenoszący dokumenty między urzędami.
Renta pośrednictwa	Korzyść płynąca z obsadzenia dziury strukturalnej. W polskiej administracji ponosi ją, a nie pobiera, najstarszy uczestnik układu.
Obciążenie integracyjne	Praca, którą obywatel wykonuje na rzecz państwa, uzgadniając między sobą jego organy. Mierzone liczbą przejść i liczbą dokumentów żądanych mimo posiadania danych.
Cienki protokół, gruba konkurencja	Wzorzec infrastruktury cyfrowej: wąski zestaw otwartych, wspólnych szyn utrzymywanych centralnie i wykonanie realizowane blisko użytkownika.
Węzeł krytyczny	Element sieci obsługujący nieproporcjonalnie dużą część ruchu. Rejestry centralne, system tożsamości, sieć łączności oraz pojedynczy dostawca modelu lub chmury.
Odporny, lecz kruchy	Własność sieci o rozkładzie potęgowym: wysoka odporność na awarie losowe i wysoka podatność na uderzenie w węzeł o największej centralności.
Policentryczność	Układ nakładających się ośrodków decyzyjnych różnych szczebli, działających według wspólnych reguł, z tanim mechanizmem rozstrzygania sporów.
Subsydiarność automatyzacji	Reguła, wedle której daną funkcję automatyzuje ten szczebel, który jest jej najbliższy i który posiada dane.
Podatek koordynacyjny	Ukryty koszt wdrożeń przecinających szczeble, podejmowanych przed uzgodnieniem danych i odpowiedzialności.
Skażenie sieci wiedzy	Utrwalenie nieistniejącego lub nieaktualnego przepisu w państwowym systemie wyszukiwania, rozchodzące się jednocześnie po wszystkich urzędach.

12.5. Pojęcia administracyjne i prawne

Pojęcie	Znaczenie w dokumencie
Polecenie bezprawne	Polecenie, którego wykonanie naruszałoby Konstytucję lub ustawę. Nie wywołuje obowiązku wykonania; urzędnik ma obowiązek odmowy.
Rejestr poleceń i odmów	Zapis poleceń wydanych na piśmie oraz odmów ich wykonania, dostępny audytowi, Senatowi i sądowni. Warunek, aby obowiązek odmowy był normą, a nie deklaracją.
Ochrona przed odwetem	Zakaz przeniesienia, pogorszenia warunków i wszczęcia postępowania w związku z odmową wykonania polecenia bezprawnego, z ciężarem dowodu po stronie organu.
Bezczynność	Brak załatwienia sprawy w terminie ustawowym. Naruszenie prawa obywatela, nie zaś organizacyjna niedogodność organu.
Przewlekłość	Prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne, także przy formalnym dochowaniu terminów częściowych.
Ponaglenie	Środek prawny rozpoznawany przez organ wyższego stopnia w krótkim terminie ustawowym, służący usunięciu beczynności lub przewlekłości.
Milczące załatwienie sprawy	Skutek prawny upływu terminu, polegający na uznaniu sprawy za załatwioną zgodnie z żądaniem. Instrument mocny, dopuszczalny wyłącznie w kategoriach spraw wskazanych ustawą.
Wiążąca interpretacja indywidualna	Oficjalna informacja o stosowaniu prawa w konkretnym stanie faktycznym, chroniąca podmiot, który się do niej zastosował, także po jej późniejszej zmianie.
Jednolitość praktyki	Zgodność rozstrzygnięć w sprawach podobnych niezależnie od miejsca i organu, oparta na publicznej bazie rozstrzygnięć i obowiązku uzasadnienia odstępstwa od utrwalonej linii.
Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść strony	Reguła stosowana wobec niedających się usunąć wątpliwości co do treści normy w sprawach, w których organ nakłada obowiązek lub sankcję.
Sukcesja urzędu	Zespół rozstrzygnięć zabezpieczających ciągłość zadań, postępowań, danych, kadr, majątku i zobowiązań przy likwidacji lub połączeniu organu.
Następca prawny	Organ przejmujący zadania, kompetencje i postępowania organu zniesionego, bez ponownego biegu terminów w sprawach w toku.
Okres równoległego działania	Czas, w którym organ dotychczasowy i następca działają jednocześnie, aż do faktycznego przejęcia spraw.
Dekoncentracja	Przeniesienie wykonania i kompetencji decyzyjnych do jednostek terenowych tej samej struktury, przy zachowaniu wspólnych standardów i jednej mapy odpowiedzialności.
Centralizacja standardów	Ustanowienie w jednym ośrodku reguł, danych, architektury i odpowiedzialności za wynik, bez przenoszenia do niego wykonania.
Mapa odpowiedzialności	Przypisanie każdemu wynikowi jednego właściciela, wraz z rolami wspierającymi, konsultowanymi i informowanymi.

Pojęcie	Znaczenie w dokumencie
Obietnica usługowa	Publicznie ogłoszony standard obsługi: termin, kanał, koszt, sposób uzyskania informacji o stanie sprawy oraz skutek jego niedochowania.
Ocena skutków dla praw podstawowych	Analiza wpływu systemu wysokiego ryzyka na prawa człowieka, przeprowadzana przez podmiot publiczny przed rozpoczęciem użycia systemu.
Znaczący udział człowieka	Rzeczywista możliwość zrozumienia, zweryfikowania i zmiany rozstrzygnięcia przez identyfikowalną osobę odpowiedzialną, a nie formalne zatwierdzenie wyniku systemu.
Realny wpływ systemu	Zbadany wpływ narzędzia na treść rozstrzygnięcia, niezależny od nazwy nadanej narzędziu w umowie i od deklaracji dostawcy. Kryterium stosowania trzeciej twardej granicy.
Klauzula wyjścia	Postanowienie umowne zapewniające eksport danych w otwartym formacie, dokumentację, prawo audytu, depozyt kodu i zdolność wykonania zadania bez systemu dostawcy.

12.6. Skróty, akty prawne i standardy przywołane w uzasadnieniu

Skrót	Rozwinięcie	Znaczenie w dokumencie
AI Act	Rozporządzenie (UE) 2024/1689 w sprawie sztucznej inteligencji	Klasyfikuje systemy używane przez organy publiczne m.in. do oceny uprawnień do świadczeń jako systemy wysokiego ryzyka; zakazuje oceny społecznej obywateli.
FRIA	Fundamental Rights Impact Assessment	Ocena skutków dla praw podstawowych, obowiązkowa dla podmiotów publicznych wdrażających systemy wysokiego ryzyka.
EKSL	Europejska Karta Samorządu Lokalnego	Umowa Rady Europy ratyfikowana przez Polskę; przewiduje dla wspólnot lokalnych własne struktury administracyjne, dobór kadr i zasoby do swobodnej dyspozycji. Źródło napięcia opisanego w podrozdziale 2.5.6.
EIF	European Interoperability Framework	Europejskie ramy interoperacyjności; wraz z aktem o interoperacyjnej Europie stanowią wzorzec cienkiego protokołu.
OECD/LEGAL/0503	Zalecenie Rady OECD w sprawie usług administracyjnych zorientowanych na człowieka	Wzorzec obietnicy usługowej, prostego języka i równoważności kanałów.
CETS 225	Konwencja ramowa Rady Europy o sztucznej inteligencji i prawach człowieka	Wiąże stosowanie AI przez organy publiczne z prawami człowieka, demokracją i rządami prawa.
NIST AI RMF	Artificial Intelligence Risk Management Framework	Rama zarządzania ryzykiem systemów AI: mapowanie, pomiar, zarządzanie i nadzór, wraz z profilem dla systemów generatywnych.

Skrót	Rozwinięcie	Znaczenie w dokumencie
GovTech Maturity Index	Wskaźnik dojrzałości cyfrowej państwa Banku Światowego	Zewnętrzny punkt odniesienia dla oceny postępu reformy.

13. Źródła i podstawa opracowania

Opracowanie syntetyzuje materiały strategiczne TechnoSanacji, publikacje urzędowe, dane statystyczne oraz wybraną literaturę dotyczącą administracji, służby cywilnej, cyfrowego państwa i zarządzania AI. Dane bieżące zweryfikowano według stanu dostępnego w lipcu 2026 r.

13.1. Materiały TechnoSanacji i załączniki

- _RESEARCH_Administracja_Panstwowa_TechnoRepubliki.md — RESEARCH modelu administracji państwowej.
- _ADMINISTRACJA_SPLIT_001–010.md — korpus publikacji i materiałów badawczych dotyczących administracji, kadr, AI, praw obywatelskich i zdolności państwa.
- _Agent_RESEARCH_Struktura-Agentowa-TechnoRepubliki — zasady mandatu, właściciela procesu, mierników i śladu decyzji.
- _CybControl_RESEARCH_Cybernetics-of-State-Nation-Political-Organization — państwo jako regulator i system sprzężeń zwrotnych.
- _Geopolitics_RESEARCH_Narodowa-Strategia-TechnoRepubliki-Polskiej — bezpieczeństwo, odporność i suwerenność strategiczna.
- TechnoSanacja.pl: Strategia, Struktura, Misja, Konstytucja i Postulaty — spójność architektury ustrojowej.

13.2. Źródła urzędowe i międzynarodowe

- [1] MSWiA, Baza jednostek samorządu terytorialnego, stan na 1.01.2026: <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>
- [2] GUS, Wykorzystanie ICT w jednostkach administracji publicznej w 2025 r.: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spolescenstwo-informacyjne/spolescenstwo-informacyjne/wykorzystanie-technologie-informacyjno-komunikacyjnych-w-jednostkach-administracji-publicznej-w-2025-roku,3,24.html>
- [3] OECD, Digital Government Outlook 2026: Poland, 2026: https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-outlook-2026_d46c0555-en/poland_da906bfa-en.html
- [4] KPRM, Służba cywilna w liczbach, stan na 31.12.2025: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/dane-i-statystyki>
- [5] Rada Ministrów, Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2034 r., M.P. 2026 poz. 168.
- [6] NIK, Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim, 2024/2025.
- [7] NIK, Wykluczeni w cyfrowym państwie — nierówności w dostępie do środków publicznych, 2025.
- [8] NIK, Cyberbezpieczeństwo w samorządach, 2025.

- [9] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 — AI Act: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>
- [10] K. Patil, CivicShield: A Cross-Domain Defense-in-Depth Framework for Securing Government-Facing AI Chatbots, 2026.
- [11] Komisja Europejska, European Interoperability Framework oraz Interoperable Europe Act (UE) 2024/903.
- [12] OECD, Recommendation of the Council on Human-Centred Public Administrative Services, OECD/LEGAL/0503, 2024.
- [13] Council of Europe, Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, CETS No. 225, 2024.
- [14] NIST, Artificial Intelligence Risk Management Framework 1.0, 2023; GenAI Profile, 2024.
- [15] World Bank, Digital Government; Global Program for Improving Public Administration Performance; GovTech Maturity Index.
- [16] Tim O'Reilly, Government as a Platform, Innovations, 2011.
- [17] Markku Suksi, Administrative due process when using automated decision-making in public administration, Artificial Intelligence and Law, 2021.
- [18] K. Alhosani, S. M. Alhashmi, Opportunities, challenges, and benefits of AI innovation in government services, 2024.
- [19] Borislav Borissov, Yanko Hristozov, Potential for Using Artificial Intelligence in Public Administration, 2024.
- [20] Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tekst jednolity Dz.U. 2024 poz. 409.

13.3. Zasada interpretacji źródeł

Źródła opisujące obecny stan prawa i administracji wykorzystano do diagnozy i benchmarku. Rozwiązania ustrojowe — zintegrowana egzekutywa Prezydenta, jednoizbowy Senat 100, wybieralny Sąd Najwyższy, Sejmiki bez odrębnej biurokracji wykonawczej oraz korpus rangowy — są propozycjami programowymi TechnoSanacji. Wymagają demokratycznej legitymizacji, oceny skutków i zgodności z zobowiązaniami międzynarodowymi Polski.

Aneks A. Bibliografia

Aneks zawiera podstawy źródłowe uzasadnień cybernetycznego, systemowego, sieciowego i administracyjnego oraz pozostałych rozdziałów publikacji. Pozycje uporządkowano w dwunastu klastrach tematycznych odpowiadających strukturze wywodu, nie porządkowi alfabetycznemu — tak, aby aneks służył jako mapa literatury dla każdego twierdzenia formuły naczelnej i każdej z czterech twardych granic. Klaster A.7 zawiera także materiał dotyczący napięcia z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, opisanego w podrozdziale 2.5.6.

A.1. Cybernetyka, teoria sterowania i modele organizacji

1. Wiener, N. (1948), *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*, MIT Press, Cambridge MA.
2. Ashby, W.R. (1956), *An Introduction to Cybernetics*, Chapman & Hall, Londyn.
3. Ashby, W.R. (1958), Requisite Variety and Its Implications for the Control of Complex Systems, „Cybernetica” 1(2), s. 83–99.
4. Conant, R.C., Ashby, W.R. (1970), Every Good Regulator of a System Must Be a Model of That System, „International Journal of Systems Science” 1(2), s. 89–97.
5. Beer, S. (1972), *Brain of the Firm*, Allen Lane, Londyn.
6. Beer, S. (1979), *The Heart of Enterprise*, John Wiley & Sons, Chichester.
7. Beer, S. (1985), *Diagnosing the System for Organizations*, John Wiley & Sons, Chichester.
8. Espejo, R., Harnden, R. (red.) (1989), *The Viable System Model: Interpretations and Applications of Stafford Beer's VSM*, John Wiley & Sons, Chichester.
9. Espejo, R., Reyes, A. (2011), *Organizational Systems: Managing Complexity with the Viable System Model*, Springer, Berlin.
10. Mazur, M. (1966), *Cybernetyczna teoria układów samodzielnych*, PWN, Warszawa.
11. Mazur, M. (1976), *Cybernetika a charakter*, PIW, Warszawa.
12. Kossecki, J. (1981), *Cybernetyka społeczna*, PWN, Warszawa.
13. Kossecki, J. (2005), *Metacybernetyka*, Kielce–Warszawa.
14. von Foerster, H. (2003), *Understanding Understanding: Essays on Cybernetics and Cognition*, Springer, Nowy Jork.
15. Powers, W.T. (1973), *Behavior: The Control of Perception*, Aldine, Chicago.
16. Deutsch, K.W. (1963), *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Free Press, Nowy Jork.
17. Easton, D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, Nowy Jork.
18. Simon, H.A. (1947), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Macmillan, Nowy Jork.
19. Simon, H.A. (1962), The Architecture of Complexity, „Proceedings of the American Philosophical Society” 106(6), s. 467–482.
20. Medina, E. (2011), *Cybernetic Revolutionaries: Technology and Politics in Allende's Chile*, MIT Press, Cambridge MA.

A.2. Teoria systemów, niezawodność i zarządzanie ryzykiem organizacyjnym

21. von Bertalanffy, L. (1968), *General System Theory: Foundations, Development, Applications*, George Braziller, Nowy Jork.
22. Meadows, D.H. (1999), *Leverage Points: Places to Intervene in a System*, The Sustainability Institute, Hartland VT.
23. Meadows, D.H. (2008), *Thinking in Systems: A Primer*, Chelsea Green, White River Junction VT.
24. Forrester, J.W. (1961), *Industrial Dynamics*, MIT Press, Cambridge MA.
25. Sterman, J.D. (2000), *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*, McGraw-Hill, Boston.
26. Perrow, C. (1984), *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, Basic Books, Nowy Jork.
27. Weick, K.E., Sutcliffe, K.M. (2007), *Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty*, wyd. 2, Jossey-Bass, San Francisco.

28. Roberts, K.H. (1990), Some Characteristics of One Type of High Reliability Organization, „Organization Science” 1(2), s. 160–176.
29. Hollnagel, E., Woods, D.D., Leveson, N. (red.) (2006), Resilience Engineering: Concepts and Precepts, Ashgate, Aldershot.
30. Leveson, N. (2011), Engineering a Safer World: Systems Thinking Applied to Safety, MIT Press, Cambridge MA.
31. Reason, J. (1997), Managing the Risks of Organizational Accidents, Ashgate, Aldershot.
32. Dekker, S. (2011), Drift into Failure: From Hunting Broken Components to Understanding Complex Systems, Ashgate, Farnham.
33. Taleb, N.N. (2012), Antifragile: Things That Gain from Disorder, Random House, Nowy Jork.
34. Little, J.D.C. (1961), A Proof for the Queuing Formula $L = \lambda W$, „Operations Research” 9(3), s. 383–387.
35. Kingman, J.F.C. (1961), The Single Server Queue in Heavy Traffic, „Mathematical Proceedings of the Cambridge Philosophical Society” 57(4), s. 902–904.
36. Hopp, W.J., Spearman, M.L. (2011), Factory Physics, wyd. 3, Waveland Press, Long Grove IL.
37. Goldratt, E.M. (1984), The Goal: A Process of Ongoing Improvement, North River Press, Great Barrington MA.
38. Goodhart, C.A.E. (1975), Problems of Monetary Management: The UK Experience, Papers in Monetary Economics, Reserve Bank of Australia, Sydney.
39. Strathern, M. (1997), „Improving Ratings”: Audit in the British University System, „European Review” 5(3), s. 305–321.
40. Muller, J.Z. (2018), The Tyranny of Metrics, Princeton University Press, Princeton.

A.3. Analiza sieci, infrastruktura cyfrowa i efekty sieciowe

41. Barabási, A.-L., Albert, R. (1999), Emergence of Scaling in Random Networks, „Science” 286(5439), s. 509–512.
42. Albert, R., Jeong, H., Barabási, A.-L. (2000), Error and Attack Tolerance of Complex Networks, „Nature” 406, s. 378–382.
43. Barabási, A.-L. (2016), Network Science, Cambridge University Press, Cambridge.
44. Newman, M.E.J. (2010), Networks: An Introduction, Oxford University Press, Oksford.
45. Buldyrev, S.V., Parshani, R., Paul, G., Stanley, H.E., Havlin, S. (2010), Catastrophic Cascade of Failures in Interdependent Networks, „Nature” 464, s. 1025–1028.
46. Freeman, L.C. (1977), A Set of Measures of Centrality Based on Betweenness, „Sociometry” 40(1), s. 35–41.
47. Burt, R.S. (1992), Structural Holes: The Social Structure of Competition, Harvard University Press, Cambridge MA.
48. Granovetter, M.S. (1973), The Strength of Weak Ties, „American Journal of Sociology” 78(6), s. 1360–1380.
49. Conway, M.E. (1968), How Do Committees Invent?, „Datamation” 14(5), s. 28–31.
50. MacCormack, A., Rusnak, J., Baldwin, C.Y. (2012), Exploring the Duality between Product and Organizational Architectures, „Research Policy” 41(8), s. 1309–1324.
51. Baldwin, C.Y., Clark, K.B. (2000), Design Rules, Vol. 1: The Power of Modularity, MIT Press, Cambridge MA.
52. Shapiro, C., Varian, H.R. (1998), Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy, Harvard Business School Press, Boston.
53. Katz, M.L., Shapiro, C. (1985), Network Externalities, Competition, and Compatibility, „American Economic Review” 75(3), s. 424–440.
54. Eisenmann, T., Parker, G., Van Alstyne, M. (2006), Strategies for Two-Sided Markets, „Harvard Business Review” 84(10), s. 92–101.
55. O'Reilly, T. (2011), Government as a Platform, „Innovations: Technology, Governance, Globalization” 6(1), s. 13–40.
56. Eaves, D., Mazzucato, M., Vasconcellos, B. (2024), Digital Public Infrastructure and Public Value: What Is „Public” about DPI?, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper, Londyn.
57. Eaves, D., Sandman, J. (2023), Digital Public Infrastructure: A Framework for Assessing Maturity, UCL IIPP, Londyn.
58. Nikolova, A., Eaves, D. (2024), The Thin Protocol Approach to Digital Public Infrastructure, UCL IIPP, Londyn.
59. Vassil, K. (2016), Estonian e-Governance Ecosystem: Foundation, Applications, Outcomes, World Development Report Background Paper, Bank Światowy, Waszyngton.
60. Kattel, R., Mergel, I. (2019), Estonia's Digital Transformation: Mission Mystique and the Hiding Hand, [w:] Great Policy Successes, Oxford University Press, Oksford.

A.4. Administracja publiczna, biurokracja i służba cywilna

61. Weber, M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B. Mohr, Tybinga.
62. Wilson, J.Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, Nowy Jork.
63. Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, Nowy Jork.
64. Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Little, Brown, Boston.
65. Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago.
66. Hood, C. (1991), *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 69(1), s. 3–19.
67. Hood, C., Dixon, R. (2015), *A Government that Worked Better and Cost Less?*, Oxford University Press, Oksford.
68. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006), *New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 16(3), s. 467–494.
69. Osborne, S.P. (2006), *The New Public Governance?*, „Public Management Review” 8(3), s. 377–387.
70. Moore, M.H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge MA.
71. Bouckaert, G., Halligan, J. (2008), *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge, Londyn.
72. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, wyd. 4, Oxford University Press, Oksford.
73. Rainey, H.G. (2014), *Understanding and Managing Public Organizations*, wyd. 5, Jossey-Bass, San Francisco.
74. Evans, P., Rauch, J.E. (1999), *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of „Weberian” State Structures on Economic Growth*, „American Sociological Review” 64(5), s. 748–765.
75. Dahlström, C., Lapuente, V., Teorell, J. (2012), *The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Determinants of Corruption*, „Political Research Quarterly” 65(3), s. 656–668.
76. Dahlström, C., Lapuente, V. (2017), *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*, Cambridge University Press, Cambridge.
77. Fukuyama, F. (2013), *What Is Governance?*, „Governance” 26(3), s. 347–368.
78. Fukuyama, F. (2014), *Political Order and Political Decay*, Farrar, Straus and Giroux, Nowy Jork.
79. Carpenter, D.P. (2001), *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, Princeton University Press, Princeton.
80. Lewis, D.E. (2008), *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton University Press, Princeton.
81. Moe, T.M. (1985), *The Politicized Presidency*, [w:] *The New Direction in American Politics*, Brookings Institution, Waszyngton.
82. Heclo, H. (1977), *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Brookings Institution, Waszyngton.
83. Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge MA.
84. Peters, B.G., Pierre, J. (red.) (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, Londyn.
85. Bersch, K., Fukuyama, F. (2023), *Bureaucracy and State Capacity*, [w:] *Handbook on Governance and Public Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.

A.5. Wdrażanie polityk publicznych, obciążenie administracyjne i jakość usług

86. Pressman, J.L., Wildavsky, A. (1973), *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
87. Bardach, E. (1977), *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge MA.
88. Mazmanian, D.A., Sabatier, P.A. (1983), *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman, Glenview IL.
89. Hill, M., Hupe, P. (2014), *Implementing Public Policy*, wyd. 3, Sage, Londyn.
90. Moynihan, D.P., Herd, P., Harvey, H. (2015), *Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 25(1), s. 43–69.
91. Herd, P., Moynihan, D.P. (2018), *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*, Russell Sage Foundation, Nowy Jork.
92. Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., Moynihan, D.P. (2020), *Human Capital and Administrative Burden*, „Public Administration Review” 80(1), s. 127–136.
93. Peeters, R., Widlak, A. (2018), *The Digital Cage: Administrative Exclusion through Information Architecture*, „Government Information Quarterly” 35(2), s. 175–183.

94. Bovens, M., Zouridis, S. (2002), From Street-Level to System-Level Bureaucracies, „Public Administration Review” 62(2), s. 174–184.
95. Buffat, A. (2015), Street-Level Bureaucracy and E-Government, „Public Management Review” 17(1), s. 149–161.
96. Van de Walle, S., Van Ryzin, G.G. (2011), The Order of Questions in a Survey on Citizen Satisfaction with Public Services, „Public Administration” 89(4), s. 1436–1450.
97. Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., Berry, L.L. (1988), SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality, „Journal of Retailing” 64(1), s. 12–40.
98. Osborne, S.P., Radnor, Z., Strokosch, K. (2016), Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services, „Public Management Review” 18(5), s. 639–653.
99. Tyler, T.R. (1990), Why People Obey the Law, Yale University Press, New Haven.
100. Tyler, T.R. (2006), Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation, „Annual Review of Psychology” 57, s. 375–400.
101. Grimmelikhuijsen, S., Meijer, A. (2014), Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization, „Journal of Public Administration Research and Theory” 24(1), s. 137–157.

A.6. Prawo administracyjne, procedura i ochrona jednostki

102. Zimmermann, J. (2022), Prawo administracyjne, wyd. 10, Wolters Kluwer, Warszawa.
103. Boć, J. (red.) (2010), Prawo administracyjne, Kolonia Limited, Wrocław.
104. Wierzbowski, M. (red.) (2023), Postępowanie administracyjne — ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, C.H. Beck, Warszawa.
105. Adamiak, B., Borkowski, J. (2023), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa.
106. Kmiecik, Z. (2015), Zarys teorii postępowania administracyjnego, Wolters Kluwer, Warszawa.
107. Hauser, R., Niewiadomski, Z., Wróbel, A. (red.) (2015), System Prawa Administracyjnego, C.H. Beck, Warszawa.
108. Craig, P. (2021), Administrative Law, wyd. 9, Sweet & Maxwell, Londyn.
109. Cane, P. (2016), Controlling Administrative Power: An Historical Comparison, Cambridge University Press, Cambridge.
110. Schwarze, J. (2006), European Administrative Law, wyd. 2, Sweet & Maxwell, Londyn.
111. Rada Europy (2007), Recommendation CM/Rec(2007)7 on good administration, Komitet Ministrów, Strasburg.
112. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (2005, akt. 2013), Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, Strasburg.
113. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 — prawo do dobrej administracji; art. 47 — prawo do skutecznego środka prawnego.
114. Wyrok TSUE z 16 lipca 2020 r., C-311/18, Data Protection Commissioner przeciwko Facebook Ireland i Schrems.
115. Wyrok TSUE z 7 grudnia 2023 r., C-634/21, SCHUFA Holding — automatyczne podejmowanie decyzji i scoring.
116. Rechtbank Den Haag (2020), NJCM i in. przeciwko Państwu Nederlandzkemu (System Risk Indication, SyRI), ECLI:NL:RBDHA:2020:865.
117. Autoriteit Persoonsgegevens (2020), De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag, Haga.
118. Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020), Ongekend onrecht, Tweede Kamer, Haga.
119. Committee on Standards in Public Life (2020), Artificial Intelligence and Public Standards, Londyn.
120. Suksi, M. (2021), Administrative Due Process When Using Automated Decision-Making in Public Administration, „Artificial Intelligence and Law” 29, s. 87–110.
121. Zalnieriute, M., Moses, L.B., Williams, G. (2019), The Rule of Law and Automation of Government Decision-Making, „Modern Law Review” 82(3), s. 425–455.
122. Cobbe, J. (2019), Administrative Law and the Machines of Government, „Legal Studies” 39(4), s. 636–655.
123. Oswald, M. (2018), Algorithm-Assisted Decision-Making in the Public Sector, „Philosophical Transactions of the Royal Society A” 376(2128).

A.7. Samorząd terytorialny, policentryczność i podział zadań

124. Rada Europy (1985), Europejska Karta Samorządu Lokalnego, CETS No. 122, Strasburg (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).
125. Rada Europy (2009), Protokół dodatkowy do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego o prawie do udziału w sprawach władz lokalnych, CETS No. 207, Utrecht.
126. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (2019), Monitoring of the Application of the European Charter of Local Self-Government in Poland, CG37(2019)14, Strasburg.

127. Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
128. Ostrom, V., Tiebout, C.M., Warren, R. (1961), The Organization of Government in Metropolitan Areas, „*American Political Science Review*” 55(4), s. 831–842.
129. Ostrom, E. (2010), Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, „*American Economic Review*” 100(3), s. 641–672.
130. Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nowy Jork.
131. Oates, W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, „*Journal of Economic Literature*” 37(3), s. 1120–1149.
132. Tiebout, C.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, „*Journal of Political Economy*” 64(5), s. 416–424.
133. Hooghe, L., Marks, G. (2003), Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance, „*American Political Science Review*” 97(2), s. 233–243.
134. Faguet, J.-P. (2014), Decentralization and Governance, „*World Development*” 53, s. 2–13.
135. Treisman, D. (2007), *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge.
136. Regulski, J. (2003), *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*, Open Society Institute, Budapeszt.
137. Swianiewicz, P. (2014), An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe, „*Local Government Studies*” 40(2), s. 292–311.
138. Kulesza, M. (2008), *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1994–2007*, Municipium, Warszawa.

A.8. Cyfrowe państwo, automatyzacja i transformacja administracji

139. Margetts, H., Dunleavy, P. (2013), The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web, „*Philosophical Transactions of the Royal Society A*” 371(1987).
140. Mergel, I., Edelmann, N., Haug, N. (2019), Defining Digital Transformation: Results from Expert Interviews, „*Government Information Quarterly*” 36(4).
141. Janssen, M., van der Voort, H. (2016), Adaptive Governance: Towards a Stable, Accountable and Responsive Government, „*Government Information Quarterly*” 33(1), s. 1–5.
142. Bannister, F., Connolly, R. (2014), ICT, Public Values and Transformative Government, „*Government Information Quarterly*” 31(1), s. 119–128.
143. Meijer, A. (2015), E-Governance Innovation: Barriers and Strategies, „*Government Information Quarterly*” 32(2), s. 198–206.
144. Lindgren, I., Madsen, C.Ø., Hofmann, S., Melin, U. (2019), Close Encounters of the Digital Kind: A Research Agenda for the Digitalization of Public Services, „*Government Information Quarterly*” 36(3), s. 427–436.
145. Wirtz, B.W., Weyerer, J.C., Geyer, C. (2019), Artificial Intelligence and the Public Sector: Applications and Challenges, „*International Journal of Public Administration*” 42(7), s. 596–615.
146. Sun, T.Q., Medaglia, R. (2019), Mapping the Challenges of Artificial Intelligence in the Public Sector, „*Government Information Quarterly*” 36(2), s. 368–383.
147. Alhosani, K., Alhashmi, S.M. (2024), Opportunities, Challenges, and Benefits of AI Innovation in Government Services, „*Discover Artificial Intelligence*” 4.
148. Borissov, B., Hristozov, Y. (2024), Potential for Using Artificial Intelligence in Public Administration, „*Economic Studies*” 33.
149. Kuziemski, M., Misuraca, G. (2020), AI Governance in the Public Sector, „*Telecommunications Policy*” 44(6).
150. Veale, M., Brass, I. (2019), *Administration by Algorithm? Public Management Meets Public Sector Machine Learning*, [w:] *Algorithmic Regulation*, Oxford University Press, Oksford.
151. Yeung, K. (2018), Algorithmic Regulation: A Critical Interrogation, „*Regulation & Governance*” 12(4), s. 505–523.
152. Eubanks, V. (2018), *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, St. Martin's Press, Nowy Jork.
153. Alston, P. (2019), *Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights: Digital Welfare States*, A/74/493, ONZ, Nowy Jork.
154. Gilman, M.E. (2020), *Poverty Algorithms, Data & Society*, Nowy Jork.
155. Bason, C. (2010), *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*, Policy Press, Bristol.
156. Clarke, A., Craft, J. (2019), The Twin Faces of Public Sector Design, „*Governance*” 32(1), s. 5–21.

A.9. Sztuczna inteligencja: regulacja, ryzyko, wyjaśnialność i nadzór człowieka

157. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. (akt w sprawie sztucznej inteligencji), Dz.Urz. UE L 2024/1689.

158. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (RODO), Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016.
159. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/903 w sprawie interoperacyjnej Europy, Dz.Urz. UE L 2024/903.
160. Rada Europy (2024), Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, CETS No. 225, Wilno.
161. NIST (2023), Artificial Intelligence Risk Management Framework 1.0, NIST AI 100-1, Gaithersburg.
162. NIST (2024), Generative Artificial Intelligence Profile, NIST AI 600-1, Gaithersburg.
163. OECD (2019, akt. 2024), Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449, Paryż.
164. OECD (2024), Recommendation of the Council on Human-Centred Public Administrative Services, OECD/LEGAL/0503, Paryż.
165. Grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. AI (2019), Ethics Guidelines for Trustworthy AI, Komisja Europejska, Bruksela.
166. Doshi-Velez, F., Kim, B. (2017), Towards a Rigorous Science of Interpretable Machine Learning, arXiv:1702.08608.
167. Rudin, C. (2019), Stop Explaining Black Box Machine Learning Models for High Stakes Decisions and Use Interpretable Models Instead, „Nature Machine Intelligence” 1, s. 206–215.
168. Wachter, S., Mittelstadt, B., Floridi, L. (2017), Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation, „International Data Privacy Law” 7(2), s. 76–99.
169. Selbst, A.D., Barocas, S. (2018), The Intuitive Appeal of Explainable Machines, „Fordham Law Review” 87(3), s. 1085–1139.
170. Green, B., Chen, Y. (2019), The Principles and Limits of Algorithm-in-the-Loop Decision Making, „Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction” 3(CSCW).
171. Green, B. (2022), The Flaws of Policies Requiring Human Oversight of Government Algorithms, „Computer Law & Security Review” 45.
172. Parasuraman, R., Manzey, D.H. (2010), Complacency and Bias in Human Use of Automation, „Human Factors” 52(3), s. 381–410.
173. Skitka, L.J., Mosier, K.L., Burdick, M. (1999), Does Automation Bias Decision-Making?, „International Journal of Human-Computer Studies” 51(5), s. 991–1006.
174. Bainbridge, L. (1983), Ironies of Automation, „Automatica” 19(6), s. 775–779.
175. Lewis, P., Ostrom, E. i in. (2023), Sociotechnical Systems and Public Sector AI Accountability, „AI & Society” 38.
176. Lewis, M., Sycara, K., Walker, P. (2018), The Role of Trust in Human-Robot Interaction, [w:] Foundations of Trusted Autonomy, Springer, Cham.
177. Ji, Z. i in. (2023), Survey of Hallucination in Natural Language Generation, „ACM Computing Surveys” 55(12).
178. Lewis, P. i in. (2020), Retrieval-Augmented Generation for Knowledge-Intensive NLP Tasks, „Advances in Neural Information Processing Systems” 33.
179. Patil, K. (2026), CivicShield: A Cross-Domain Defense-in-Depth Framework for Securing Government-Facing AI Chatbots.

A.10. Zamówienia publiczne, suwerenność technologiczna i uzależnienie od dostawcy

180. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014.
181. Ustawa z 11 września 2019 r. — Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2024 poz. 1320 z późn. zm.
182. Mazzucato, M. (2013), The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths, Anthem Press, Londyn.
183. Mazzucato, M. (2021), Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism, Allen Lane, Londyn.
184. Mazzucato, M., Kattel, R. (2020), COVID-19 and Public-Sector Capacity, „Oxford Review of Economic Policy” 36(S1), s. S256–S269.
185. Kattel, R., Mazzucato, M., Ryan-Collins, J., Sharpe, S. (2018), The Economics of Change: Policy and Appraisal for Missions, UCL IIPP, Londyn.
186. Bharosa, N. (2022), The Rise of GovTech: Trojan Horse or Blessing in Disguise?, „Government Information Quarterly” 39(3).
187. Bratton, B.H. (2015), The Stack: On Software and Sovereignty, MIT Press, Cambridge MA.
188. Pohle, J., Thiel, T. (2020), Digital Sovereignty, „Internet Policy Review” 9(4).
189. Couture, S., Toupin, S. (2019), What Does the Notion of „Sovereignty” Mean When Referring to the Digital?, „New Media & Society” 21(10), s. 2305–2322.

190. Opara-Martins, J., Sahandi, R., Tian, F. (2016), Critical Analysis of Vendor Lock-in and Its Impact on Cloud Computing Migration, „Journal of Cloud Computing” 5(4).
191. Komisja Europejska (2023), Study on Cloud Interoperability and Portability in Public Administrations, Urząd Publikacji UE, Luksemburg.
192. Bank Światowy (2022), GovTech Maturity Index: Trends in Public Sector Digital Transformation, Waszyngton.
193. Bank Światowy (2021), Global Program for Improving Public Administration Performance, Waszyngton.

A.11. Mierniki, audyt, rozliczalność i przejrzystość

194. Bovens, M. (2007), Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, „European Law Journal” 13(4), s. 447–468.
195. Bovens, M., Schillemans, T., Goodin, R.E. (red.) (2014), The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford University Press, Oksford.
196. Power, M. (1997), The Audit Society: Rituals of Verification, Oxford University Press, Oksford.
197. Behn, R.D. (2003), Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, „Public Administration Review” 63(5), s. 586–606.
198. Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J. (2015), Performance Management in the Public Sector, wyd. 2, Routledge, Londyn.
199. Kaplan, R.S., Norton, D.P. (1996), The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action, Harvard Business School Press, Boston.
200. Hood, C. (2006), Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services, „Public Administration Review” 66(4), s. 515–521.
201. Bevan, G., Hood, C. (2006), What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System, „Public Administration” 84(3), s. 517–538.
202. INTOSAI (2019), ISSAI 300: Performance Audit Principles, Wiedeń.
203. INTOSAI (2019), ISSAI 100: Fundamental Principles of Public-Sector Auditing, Wiedeń.
204. Diakopoulos, N. (2016), Accountability in Algorithmic Decision Making, „Communications of the ACM” 59(2), s. 56–62.
205. Raji, I.D. i in. (2020), Closing the AI Accountability Gap: Defining an End-to-End Framework for Internal Algorithmic Auditing, „Proceedings of FAT* 2020”, s. 33–44.
206. Ada Lovelace Institute (2021), Technical Methods for Regulatory Inspection of Algorithmic Systems, Londyn.
207. Mitchell, M. i in. (2019), Model Cards for Model Reporting, „Proceedings of FAT* 2019”, s. 220–229.
208. Gebru, T. i in. (2021), Datasheets for Datasets, „Communications of the ACM” 64(12), s. 86–92.

A.12. Źródła krajowe: prawo, statystyka i kontrola państwowa

209. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.
210. Ustawa z 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2024 poz. 572 z późn. zm.
211. Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2024 poz. 935 z późn. zm.
212. Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2024 poz. 409 z późn. zm.
213. Ustawa z 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2024 poz. 236 z późn. zm.
214. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2024 poz. 1530 z późn. zm.
215. Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. 2024 poz. 307 z późn. zm.
216. Ustawa z 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, Dz.U. 2024 poz. 1077 z późn. zm.
217. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2024 poz. 609 z późn. zm.
218. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2024 poz. 566 z późn. zm.
219. MSWiA, Baza jednostek samorządu terytorialnego, stan na 1 stycznia 2026 r.
220. GUS (2026), Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej w 2025 r., Warszawa.
221. KPRM (2026), Służba cywilna w liczbach, stan na 31 grudnia 2025 r., Warszawa.
222. Rada Ministrów (2026), Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2034 r., M.P. 2026 poz. 168.
223. NIK (2025), Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach, Warszawa.
224. NIK (2025), Wykluczeni w cyfrowym państwie — nierówności w dostępie do środków publicznych, Warszawa.

225. NIK (2025), Cyberbezpieczeństwo w samorządach, Warszawa.
226. OECD (2026), Digital Government Outlook 2026: Poland, Paryż.
227. Komisja Europejska (2017, akt. 2024), European Interoperability Framework, Bruksela.
228. TechnoSanacja (2026), Materiały programowe: Konstytucja TechnoRepubliki, Prezydent TechnoRepubliki, Senat 100, Sąd Najwyższy, Referendum, Obrona Narodowa, Sejmiki Regionalne — <https://technosanacja.pl/>

NOTA O ŹRÓDŁACH

Pozycje klasyczne, artykuły naukowe i orzeczenia podano z pełnym adresem bibliograficznym. Pozycje instytucjonalne z lat 2023–2026 podano na poziomie instytucji, tytułu raportu lub serii oraz roku wydania; przed publikacją zewnętrzną zaleca się uzupełnienie ich o dokładne daty, numery dokumentów i adresy elektroniczne. Akty prawne przywołano według stanu na sierpień 2026 r. Aneks rozszerza, a nie zastępuje, wykazu z rozdziału „Źródła i podstawa opracowania”.

FINAŁOWA TEZA

Administracja nie jest właścicielem obywatela.

Jest jego wspólnym narzędziem do wykonywania prawa, ochrony bezpieczeństwa i budowania dobrobytu.

W Rzeczypospolitej ma być silna kompetencją, szybka wiedzą, oszczędna strukturą i ograniczona prawem.

Polska, 30.08.2026. - Wydanie II, rozszerzone o uzasadnienie formuły naczelnej i czterech twardych granic, spis treści, rozszerzony słownik pojęć oraz aneks bibliograficzny. Materiał udostępniony na licencji Creative Commons - Uznanie autorstwa

