

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.02.34>

dr Beata NUZZO

<https://orcid.org/0000-0001-9320-5627>

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

e-mail: nuzzob@uek.krakow.pl

Informatyzacja postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji we Włoszech – wybrane zagadnienia

Streszczenie

Szybko postępująca informatyzacja procedur administracyjnych zmusza do refleksji nad jej konsekwencjami, zarówno w sferze prawnej, jak i w sferze praktycznego działania administracji. Jedną z bardziej istotnych kwestii z tym związanych jest wpływ, jaki informatyzacja wywiera na prawo do dobrej administracji. Analiza włoskich regulacji prawnych w tym zakresie pozwala zauważyć potrzebę znalezienia właściwej równowagi pomiędzy skutecznością i szybkością działania zinformatywowanej administracji a ochroną interesów obywateli. Usprawnienie działań administracji, będące wynikiem wdrażania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych do procedur administracyjnych, powinno przyczynić się do lepszej realizacji prawa do dobrej administracji.

Słowa kluczowe: informatyzacja administracji, informatyzacja postępowania administracyjnego, sztuczna inteligencja, technologie informacyjno-komunikacyjne, prawo do dobrej administracji, zarządzający postępowaniem administracyjnym, Włoski Kodeks Administracji Cyfrowej.

Wstęp

Prawo do dobrej administracji zaliczane jest do grupy podstawowych praw jednostki, przyporządkowanej do kategorii praw politycznych i obywatelskich, określanej mianem tzw. trzeciej generacji praw człowieka. W doktrynie postrzegane jest ono w kontekście publicznego prawa podmiotowego i rozumiane jako kategoria prawna określająca uprawnienie obywatela, z którym skorelowany jest obowiązek organu administracji publicznej, pociągający za sobą możliwość skutecznego roszczenia prawnego wobec organu administracji publicznej. Jest ono

również uznawane za kategorię pozaprawną „ukierunkowaną na wieloaspektowe zjawisko społeczne”¹.

Od czasu przyjęcia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, piśmiennictwo włoskie, koncentruje się głównie na jego aspekcie prawnym. Podkreśla się, że zapisane w art. 41 wspomnianej Karty, prawo do dobrej administracji, jest nowym, podstawowym prawem jednostki, a nie tylko naczelną zasadą działania administracji, zgodnie z którą dobra administracja publiczna to administracja, która pełniąc swoje funkcje w kontekście demokracji i kierując się interesem ogólnym, wykonuje swoją pracę w sposób bezstronny i racjonalny². Obowiązek realizacji interesu ogólnego, spoczywający na administracji znajduje natomiast swój wyraz w konieczności podejmowania działań zmierzających do stałej i kompleksowej poprawy warunków życia ludności³. W obecnych czasach poprawa ta dokonuje się m.in. dzięki wykorzystaniu, na niespotykaną dotychczas skalę, najnowocześniejszych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) oraz zastosowaniu sztucznej inteligencji również w praktyce administracyjnej.

Koncepcja prawa do dobrej administracji, zawarta w art. 41 CDUE, odnosi się do prawa każdej osoby do „bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie”, które „obejmuje, w szczególności, prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące niekorzystnie wpłynąć na jego sytuację, prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji”. Koncepcja ta ma swój odpowiednik w Konstytucji włoskiej, a konkretnie w zapisie art. 97, zgodnie z którym „Urzędy publiczne są zorganizowane [...] w sposób zapewniający sprawne działanie i bezstronność administracji”. Przepisy te (art. 41 i art. 97) wzajemnie się uzupełniają: urzędy administracji publicznej, które są zorganizowane, stosownie do zapisu art. 97 ust. 1 Konstytucji Włoch, w sposób zapewniający bezstronność administracji, są bowiem w stanie zagwarantować bezstronne i sprawiedliwe rozstrzyganie spraw obywateli. Podobnie, urzędy administracji publicznej, będąc zorganizowane w sposób zapewniający „sprawne działanie” administracji, będą mogły zagwarantować przestrzeganie „rozsądnego terminu”, o którym mowa w art. 41 TFUE. Zarówno więc z punktu widzenia przepisu art. 97 włoskiej Konstytucji, jak i z punktu widzenia prawa do

¹ Por. D. Tykwińska-Rutkowska, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), Warszawa 2009, s. 285–286.

² A. Zito, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario” 2002, s. 427 i n.; D.U. Galetta, *La Pubblica Amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e Intelligenza Artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*, „Cyberspazio e Diritto” 2018, nr 3, s. 319 i n.

³ J. Arana Rodriguez, *La buena administración como principio y como derecho fundamental in Europa*, „Mision Juridica” 2013, nr 6, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5167578.pdf>

dobrej administracji, o którym mowa w art. 41 Karty Praw Unii Europejskiej, kluczowa rola ICT jest więc oczywista. Jednym z ważniejszych obszarów, w których powinno być realizowane prawo do dobrej administracji są szeroko pojęte procedury administracyjne, stąd też, zważywszy na ich dynamicznie postępującą informatyzację, należy ustalić, w jaki sposób wpływa ona na realizację wspomnianego prawa.

1. „Zarządzający” postępowaniem administracyjnym a informatyzacja administracji publicznej

Ustawa z dnia 7 sierpnia 1990 r. nr 241⁴, realizując postulaty zwiększenia przejrzystości oraz usprawnienia postępowania administracyjnego, wprowadziła do włoskiego systemu prawnego nową figurę procesową określoną mianem „zarządzającego (kierującego) postępowaniem administracyjnym”. Jest to osoba odpowiedzialna za prawidłowy przebieg toczącego się postępowania, która stanowić ma swoisty „punkt kontaktu” pomiędzy obywatelem a organem administracji publicznej podejmującym działania w jego sprawie administracyjnej. Do kompetencji zarządzającego należy kontrola poprawności prowadzonego postępowania administracyjnego oraz koordynacji jego poszczególnych etapów w kontekście ich zgodności z zasadami przejrzystości, skuteczności i sprawności, które są fundamentalne dla procesu administracyjnego. Jest on wyznaczany dla każdego toczącego się postępowania, a jego imię i nazwisko musi być podane do wiadomości wszystkich zainteresowanych.

Działania podejmowane przez osobę odpowiedzialną za postępowanie związane są z postępowaniem wyjaśniającym, a jej zadania w tym zakresie są wielorakie. W szczególności ocenia ona, dla celów wstępnej analizy sprawy, realizowanie kryteriów kwalifikacji, spełnianie wymogów w zakresie legitymacji procesowej, a także bada przesłanki, które są istotne z punktu widzenia możliwości wydania aktu administracyjnego czy też zastosowania odpowiedniego środka administracyjnego. Ponadto osoba ta ustala fakty z urzędu, zlecając wyznaczonym pracownikom wykonanie niezbędnych czynności w sprawie, oraz podejmuje wszelkie środki w celu właściwego i szybkiego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Może ona też zażądać złożenia odpowiednich oświadczeń oraz sprostowania nieprawidłowych lub niekompletnych deklaracji lub wniosków, a także może przeprowadzać niezbędne analizy i inspekcje oraz występować o złożenie dowodu z dokumentów, ponadto nadzoruje dokumentowanie przebiegu załatwiania sprawy.

Bardzo istotną funkcją pełnioną przez zarządzającego postępowaniem jest powierzona mu przez ustawę rola bezpośredniego interlokutora podmiotów, któ-

⁴ L. n. 241/1990 „Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” (G.U. 18 agosto 1990) z późn. zm.

rych postępowanie to dotyczy. Dzięki temu już od momentu wszczęcia postępowania mają one konkretny punkt odniesienia⁵. Również w przypadku skomplikowanych procedur, obejmujących rozmaite postępowania wtrącone, wyznaczana jest tylko jedna osoba odpowiedzialna za całe postępowanie, która ma pełnić rolę wyłącznego referenta administracji wobec obywateli⁶. Zgodnie z ustawą pełnieni ona ważne funkcje decyzyjne, zarządzając etapem wstępnym postępowania, którego wyniki (z wyjątkami przewidzianymi w ustawie) są wiążące przy wydawaniu aktu administracyjnego.

Rola osoby odpowiedzialnej za toczące się postępowanie nabiera dodatkowego znaczenia w kontekście informatyzacji administracji publicznej i wykorzystywania w jej działaniach technologii informacyjno-komunikacyjnych, zarówno w celu świadczenia usług (i poprawy ich jakości) na rzecz obywateli, jak też do przewyższania fizycznych odległości, które niekiedy uniemożliwiają obywatelom dostęp do wspomnianych usług. Zarządzający postępowaniem staje się zatem kluczowym elementem, umożliwiającym przewyższenie tzw. „przepaści cyfrowej”, którym to mianem określa się nierówność społeczną w dostępie do technologii informacyjnych, co pociąga za sobą ograniczenie partycypacji w nowych formach komunikacji i informacji, jakie nadal jest udziałem dużej części obywateli włoskich, przede wszystkim wykluczonych materialnie i wiekowo⁷. Dlatego też, oprócz konieczności inwestowania w techniczną strukturę cyfrową administracji publicznej poprzez dostarczenie jej odpowiednich narzędzi i technologii informatycznych, potrzebnych do skutecznego wdrożenia procesów cyfryzacji, niezbędnym staje się wyposażenie administracji również i w inne, niezwiązane z nowymi technologiami, instrumenty, które pozwolą jej stawić czoła wyzwaniom, będącym nieuchronną konsekwencją „cyfrowej przepaści”. Niezadawalający poziom umiejętności cyfrowych społeczeństwa, sprawia, iż organy i urzędy administracji publicznej zmuszone są do poszukiwania sposobów umożli-

⁵ Wprowadzenie funkcji odpowiedzialnego za toczące się postępowanie miało na celu poprawienie relacji między obywatelami a organami administracji publicznej, eliminując sytuacje, w których mieli oni do czynienia z rozmaitymi, niekiedy trudnymi do zidentyfikowania, podmiotami, których zakres odpowiedzialności za czynności dokonywane w postępowaniu nie był do końca jasny.

⁶ W takich wypadkach osoby kierujące postępowaniami wtrąconymi są odpowiedzialne przed osobą zarządzającą całym postępowaniem.

⁷ Badania pokazują, że Włochy mają w tym względzie spore problemy, co wyraźnie widać także w tzw. Indeksie DESI. Por. Wskaźnik cyfryzacji ekonomiczno-społecznej <https://ecomm.europa.eu/digital-single-market/en/desi>. Z danych ISTAT (zaktualizowane do 6 kwietnia 2020 r.) wynika, że w latach 2018-2019 33,8% włoskich gospodarstw domowych nie posiadało komputera lub tabletu. Duże problemy odnotowuje się też w kwestii ich dostępu i korzystania z Internetu. Por. <https://www.istat.it/it/archivio/internet> (dane z końca grudnia 2019). Wśród bogatej literatury w tym zakresie wskazać można D. Donati, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, [w:] F. Merloni (red.), *Introduzione all'eGovernment: pubbliche amministrazioni e società dell'in-formazione*, Torino 2005, s. 209 i n.; G. Pesce, *Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli 2018.

liwienia wszystkim obywatelom jak najpełniejszego korzystania ze świadczeń i usług, które są (czy będą w przeszłości) świadczone cyfrowo.

Zadaniem zarządzającego postępowaniem administracyjnym jest zatem, w pierwszej kolejności, ustalenie, czy wszystkie podmioty, których ono dotyczy mają do dyspozycji niezbędne narzędzia informatyczne. W przeciwnym wypadku musi on bowiem podjąć działania zapobiegające sytuacji, w której, w warunkach zdalnej działalności administracji publicznej, ewentualne „braki cyfrowe” po stronie obywateli powodowałyby naruszenie ich prawa do dobrej administracji. Brak narzędzi i umiejętności cyfrowych zwłaszcza tych obywateli, którzy znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej (starość, ubóstwo), nie może prowadzić do pozbawienia ich świadczeń i wsparcia przez administrację publiczną tylko dlatego, że dostarczane są one *on-line*. Problem ten znalazł swoje odzwierciedlenie w kolejnych nowelizacjach wspomnianej ustawy nr 241/1990, w tym również w ustawie nr 15/2005, w której zawarto następujący zapis: „W celu osiągnięcia większej skuteczności swoich działań, organy administracji publicznej wspierają korzystanie z narzędzi telematycznych, zarówno w sferze działań wewnętrznych, jak i w relacjach z podmiotami prywatnymi”. Przepis ten adresowany jest także do osoby odpowiedzialnej za postępowanie, która powinna z niego korzystać w perspektywie sprawnego zarządzania wstępną fazą postępowania administracyjnego⁸. Wspomniany przepis został niedawno zmieniony dekretem z mocą ustawy nr 76/2020⁹, w którym określenie „wspierać” zastąpione zostało terminem „działać” („działać za pomocą narzędzi informatycznych i telematycznych”). Tym samym, w celu osiągnięcia większej skuteczności działań administracji, został *expressis verbis* wprowadzony obowiązek posługiwania się narzędziami informatycznymi i telematycznymi, (oczywiście w warunkach realnej dostępności wspomnianych narzędzi).

Działania takie realizowane są w różnych obszarach, m.in. w kontekście dostępu do dokumentów, będących w posiadaniu organów administracji, co w konsekwencji ma prowadzić do zwiększenia przejrzystości działań administracji publicznej. Po to jednak, aby obywatele mieli rzeczywiście łatwy dostęp do dokumentów udostępnianych elektronicznie, koniecznym jest aby administracja zapewniła im odpowiednie narzędzia wsparcia, celem umożliwienia efektywnego przetwarzania olbrzymiej ilości danych i informacji, w ten sposób udostępnianych¹⁰. Bardzo przydatnym narzędziem pomocnym w realizacji tego zadania może być sztuczna inteligencja (AI), która posiada znaczny potencjał, pozwalający na wsparcie działań podejmowanych w tym zakresie przez zarządzającego

⁸ Temat ten rozwija m.in. F. Cardarelli, *L'uso della telematica. Commento all'art. 3-bis della l. 241/90*, [w:] *Codice dell'azione amministrativa*, M.A. Sandulli (red.), Milano 2017.

⁹ Zob. Decreto-legge luglio 2020, n. 76 *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*. (GU Serie Generale n.178 del 16-07-2020 - Suppl. Ordinario n. 24).

¹⁰ D.U Galetta, *La Pubblica Amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e Intelligenza Artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*, „Cyberspazio e Diritto” 2018, nr 3, s. 319 i n.

postępowaniem administracyjnym. W szczególności znajduje tu zastosowanie „system konwersacyjny” w postaci tzw. cyfrowego asystenta, który funkcjonuje już obecnie w obsłudze klientów rozmaitych podmiotów gospodarczych, dzięki systemowi rozpoznawania języka naturalnego. Początkowo asystent taki mógłby współdziałać z obywatelem, na przykład wspierając go w poszukiwaniu tych informacji, które znajdują się w posiadaniu administracji publicznej, i które są publicznie dostępne – działałby on niejako „obok” osoby odpowiedzialnej za procedurę¹¹. Z biegiem czasu takie cyfrowe wsparcie niewątpliwie stanie się niezbędne, m.in. z powodu „przeciążenia informacyjnego” będącego efektem ogromnego wzrostu ilości danych i informacji występujących w świecie cyfrowym oraz związanych z tym problemów, które pojawiają się w relacji obywatel – administracja publiczna¹². Z punktu widzenia prawa administracyjnego problematyka ta wykracza na razie poza aktualne włoskie regulacje prawne. Wprowadzony w 2020 roku tzw. dekret o uproszczeniu procedur, przewiduje bowiem jedynie¹³, że adresaci zawiadomienia o wszczęciu postępowania muszą zostać poinformowani o „środkach, za pomocą których, poprzez punkt dostępu telematycznego, o którym mowa w art. 64-bis dekretu ustawodawczego nr 82 z dnia 7 marca 2005 r¹⁴., lub za pomocą innych środków telematycznych, przewidzianych w tymże dekrete, możliwe jest przeglądanie dokumentów, dostęp do akt elektronicznych oraz wykonywanie drogą elektroniczną praw przewidzianych w ustawie”¹⁵. Przepis ten wprowadza także obowiązek podania informacji o „urzędzie, w którym można zapoznać się z dokumentami, które nie są dostępne (lub z którego to dostępu nie są w stanie skorzystać strony) w ramach dostępu elektronicznego. Realnie rzecz biorąc, jedynym środkiem, wprowadzonym przez dekret o uproszczeniu procedur, jaki ma pomóc w (deklarowanym w jego projekcie) „przezwycięzeniu przepaści cyfrowej i przybliżeniu obywatelom korzystania z technologii cyfrowych”, jest rozwiązanie problemu osób nieposiadających adresu elektronicznego. Zgodnie z niniejszym dekretem, wszelkie zawiadomienia będą im przesyłane pocztą, w tradycyjnej formie „papierowej”, bezpośrednio przez operatora platformy cyfrowej, zgodnie ze zwykłymi procedurami przewidzianymi w ustawie nr 890/1982 o przesyłaniu zawiadomień pocztą¹⁶.

¹¹ Kwestie techniczne opisane zostały m.in. w: J.C. Heudin, *Intelligence Artificielle. Manuel de survie*, Science-eBook, 2017.

¹² Por. D.U Galetta, *La Pubblica Amministrazione*, op. cit., s. 159–161.

¹³ Zmieniając w tym sensie art. 8 ust. 2 lit. d ustawy nr 241/1990.

¹⁴ Zob. Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 - Codice dell'amministrazione digitale. (G.U.16 maggio 2005, n. 112 - S. O. n. 93).

¹⁵ Zob. art. 12 ust. 1 lit. d dekretu z mocą ustawy nr 76/2020, przekształconego w ustawę nr 120/2020. Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (in S.O. n. 24/L alla Gazzetta Ufficiale – Serie generale – n. 178 del 16 luglio 2020), coordinato con la legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120 (in questo stesso S.O.), recante: «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.».(GU n.228 del 14-9-2020 – Suppl. Ordinario n. 33).

¹⁶ Zob. art. 26 ust. 7 dekretu z mocą ustawy nr 76/2020, przekształconego w ustawę nr 120/2020.

2. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania w warunkach informatyzacji procedur

Włoski Kodeks Administracji Cyfrowej zawiera przepis, zgodnie z którym „Organ administracji publicznej prowadzący postępowanie gromadzi w pliku elektronicznym akty, dokumenty i dane dotyczące tegoż postępowania, niezależnie od tego, przez kogo zostały one utworzone” (art. 41 ust. 2). Przepis precyzuje, że zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 7 sierpnia 1990 r. nr 241, właściwy organ administracji publicznej „w momencie powiadomienia o wszczęciu postępowania, informuje zainteresowane strony o sposobach korzystania z praw za pomocą środków elektronicznych, określonych w tej ustawie”. Natomiast art. 7 ustawy nr 241/1990 o postępowaniu administracyjnym ustanawia obowiązek zawiadomienia o wszczęciu postępowania „podmiotów, w stosunku do których akt kończący postępowanie będzie wywoływał bezpośrednie skutki i tych, którzy z mocy prawa są włączeni do udziału w toczącym się postępowaniu”. Obowiązek ten rozciąga się również na „zidentyfikowane lub łatwe do zidentyfikowania podmioty, inne niż bezpośredni zainteresowani” (tzw. „zainteresowane osoby trzecie”). Równocześnie przewiduje on wyjątki od obowiązku informowania o wszczęciu postępowania, w sytuacjach, w których „istnieją uzasadnione przyczyny wynikające ze szczególnych potrzeb związanych z pilnością postępowania”¹⁷.

Występujące w praktyce administracyjnej rozmaite praktyczne problemy oraz koszty związane z wykonaniem wspomnianego obowiązku, które negatywnie wpływają również na realizację prawa do dobrej administracji, mogą zostać wyeliminowane a przynajmniej zredukowane dzięki informatyzacji administracji publicznej. Wykorzystanie technologii ICT ułatwia bowiem administracji identyfikację ewentualnych „zainteresowanych osób trzecich”. Ponadto, z punktu widzenia konieczności realizacji zasad skuteczności i oszczędności działań administracyjnych, zastosowanie wspomnianych technologii pozwala, jeśli nawet nie na wyzerowanie, to na pewno na znaczne ograniczenie czasu i kosztów związanych z tradycyjnymi sposobami realizacji wymogu informowania o wszczęciu postępowania (drukowanie pism i dokumentów, kopertowanie, wysyłka itp.). Oczywiście, początkowo uwzględnić należy koszty nabycia i wdrożenia odpowiednich technologii oraz przeszkolenia pracowników administracji w zakresie ich prawidłowego stosowania.

¹⁷ W zakresie tym istnieją także i inne wyjątki, jak np. przewidziane przez specjalne ustawy sektorowe. Istnieje też zaaprobowany przez orzecznictwo, a następnie wprowadzony przez ustawodawcę, wyjątek zgodnie z którym „Akt administracyjny nie podlega uchyleniu z powodu braku zawiadomienia o wszczęciu postępowania, jeżeli organ administracji wykaże przed sądem, że treść aktu nie mogła być inna niż faktycznie przyjęta”. Zob. Legge 11 febbraio 2005, n. 15 “Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull’azione amministrativa” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 42 del 21 febbraio 2005.

Podejmując, zwłaszcza w ostatnim czasie, działania zmierzające do pełniejszego zastosowania komunikacji elektronicznej pomiędzy organami administracji a podmiotami prywatnymi, wprowadzono, dekretem z mocą ustawy nr 76/2020, istotne innowacje w tym zakresie¹⁸. W szczególności, w dekreście określone zostały zasady funkcjonowania platformy cyfrowej, za pośrednictwem której organy administracji publicznej mogą powiadamiać o podjętych przez siebie aktach i czynnościach czy też zastosowanych środkach, a także przekazywać zawiadomienia i komunikaty skierowane do obywateli i przedsiębiorstw¹⁹. Celem dekretu jest w istocie uproszczenie – dzięki zastosowaniu technologii ICT, zgodnie z celami agendy cyfryzacyjnej – działalności administracji w zakresie powiadamiania o jej aktach, postanowieniach, komunikatach, itp., przy jednoczesnym zwiększeniu ich dostępności dla adresatów. W tym kontekście ważną rolę odgrywać mają narzędzia informatyczne i telematyczne, w tym rozmaite aplikacje, takie jak np. AppIO²⁰ i/lub tzw. „elektroniczne systemy ostrzegawcze”²¹.

W debacie włoskiej dotyczącej możliwości zastosowania rozmaitych narzędzi informatycznych i telematycznych w celu lepszej realizacji prawa do dobrej administracji, zwraca się też uwagę na konieczność przywrócenia możliwości bezpłatnego uzyskania certyfikowanego adresu e-mail (kwalifikującego się jako tzw. „cyfrowe miejsce zamieszkania”) wszystkim obywatelom, którzy o to wystąpią²². Obecnie bowiem usługa certyfikowanej poczty elektronicznej (PEC) jest dostępna tylko za opłatą, u operatorów PEC autoryzowanych przez Agencję ds. Cyfrowych Włoch (Agid).

¹⁸ Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (in S.O. n. 24/L alla Gazzetta Ufficiale – Serie generale – n. 178 del 16 luglio 2020), coordinato con la legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120 (in questo stesso S.O.), recante: «Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale». (GU n.228 del 14-9-2020 - Suppl. Ordinario n. 33)

¹⁹ Utworzenie platformy do elektronicznego powiadamiania o aktach administracji publicznej było już wcześniej uregulowane w art. 1 ust. 4 ustawy nr 160 z dnia 27 grudnia 2019 r., w którym powierzono jej rozwój spółce Poste Italiane Spa (Poczta włoska), która miała wykorzystać do tego celu istniejącą już infrastrukturę technologiczną będącą w posiadaniu spółki PagoPA Spa. Zob. Legge 27 dicembre 2019, n. 160 Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020–2022 (GU Serie Generale n.304 del 30-12-2019 – Suppl. Ordinario n. 45).

²⁰ Aplikacja umożliwiająca obywatelom elektroniczny dostęp do rozmaitych usług i świadczeń realizowanych przez administrację publiczną.

²¹ Por. zmiany wprowadzone dekretem z mocą ustawy nr 76/2020 do art. 64-bis CAD, mające na celu wzmocnienie charakteru AppIO jako punktu telematycznego dostępu do usług publicznych.

²² Rozwiązanie takie było pierwotnie przewidziane w art. 16-bis, ust. 5 i n. dekretu z mocą ustawy nr 85/2008 (przekształconego w ustawę z 28 stycznia 2009 r., n. 2), w praktyce jednak, ze względu na wysokie koszty związane ze świadczeniem tej usługi oraz ze względu na ich niskie wykorzystanie, możliwość uzyskania bezpłatnego adresu Postacertificat@ (CEC-PAC) skończyła się z końcem 2014 roku. Zob. <https://www.agid.gov.it/en/agency/print-and-communication/news/2014/12/17/close-cec-pac-arrivo-solo-standard-posta-certificata>.

3. Informatyzacja postępowania a załatwianie spraw przez organy administracji publicznej

Zgodnie z zasadami dobrej administracji, zapisanymi w traktacie TFUE każda osoba ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Dotyczy to również działań administracji publicznej. Stąd też i w tym zakresie zauważyć można niewątpliwy wpływ cyfryzacji na prawidłowe realizowanie wspomnianego prawa. Ponieważ termin „sprawiedliwość” używany jest w prawie administracyjnym w dwóch znaczeniach: sprawiedliwość materialna i sprawiedliwość proceduralna, zauważyć należy, że właśnie do tego drugiego znaczenia odnosi się art. 41 TFUE, postulując zapewnienie obywatelom wszystkich gwarancji procesu kontrydiktoryjnego, obrony, dostępu do dokumentów, uzasadnienia decyzji itp., które zostały wymienione w ust. 2 wspomnianego artykułu. Sprawiedliwe traktowanie, przejawiające się w sferze proceduralnej, wiąże się ściśle z zasadą równego traktowania, która z kolei implikuje obowiązek bezstronności administracji publicznej, wyrażający się m.in. w powstrzymaniu się od zachowań sprzecznych z zasadą sprawiedliwości. Podkreślić więc należy, że jedynie takie zorganizowanie działalności administracji, masowo wykorzystującej cyfrowe technologie informacyjno-komunikacyjne, które pozwala na przewyżczenie, wspomnianej już, „przepaści cyfrowej”, umożliwi spełnienie, zawartego w traktacie (TFUE), wymogu sprawiedliwego traktowania²³, którego jednym z przejawów jest „sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy”. Wymaga to m.in. przyjęcia konkretnych rozwiązań organizacyjnych, które pozwoliłyby uniknąć dyskryminacji obywateli ze względu na ich różny poziom „alfabetyzacji informatycznej” oraz różną dostępność narzędzi cyfrowych oraz dostępu do Internetu.

Ze szczególną ostrożnością należy też podchodzić do sytuacji, w których administracja publiczna, np. we wstępnej fazie postępowania, korzysta z algorytmów AI (sztucznej inteligencji), w sposób, który może dyskryminować różne kategorie obywateli, „zasłaniając się” paradygmatem tzw. neutralności algorytmu. Nie zmienia to faktu, iż należy umożliwić administracji posługiwanie się wszelkimi narzędziami dostępnymi w ramach rozwijających się technologii komunikacji elektronicznej, jeżeli tylko są one odpowiednie dla realizacji celów lepszego i bardziej odpowiadającego zasadom bezstronności wykonywania jej zadań²⁴. Trzeba jednak pamiętać o konieczności zapewnienia poszanowania zasady przeje-

²³ Poszanowanie zasady bezstronności (wyrażającej się m.in. w sprawiedliwym traktowaniu) zagwarantowane zostało również w art. 97 Konstytucji włoskiej, który stanowi, że „Urzędy publiczne są tworzone zgodnie z przepisami ustawy w taki sposób, aby zapewnić należyte funkcjonowanie i bezstronność administracji”.

²⁴ F. Costantino, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, [w:] *L'azione amministrativa. Saggi sul procedimento amministrativo*, A. Romano (red.), Torino 2016, s. 246 i n.

rzystości, wyrażającej się, w tym wypadku przede wszystkim w kategoriach istnienia i pełnej poznawalności ewentualnych zautomatyzowanych (czy też opierających się na algorytmach AI) procesów decyzyjnych²⁵. Jest to tym bardziej uzasadnione po wprowadzeniu ustawą nr 120/2020 przepisu, zgodnie z którym „Stosunki między obywatelem a administracją publiczną opierają się na zasadach współpracy i dobrej wiary”²⁶.

Prawo do tego, aby sprawy były załatwiane przez organy administracji publicznej w „rozsądnym” terminie jest kolejnym przejawem przysługującego wszystkim osobom prawa do dobrej administracji. Orzecznictwo UE wskazuje, że pojęcie „rozsądny termin” musi być oceniane odrębnie dla każdego poszczególnego przypadku, przy należyтым uwzględnieniu specyfiki każdego indywidualnego postępowania. Tak więc, w perspektywie prawa do dobrej administracji z art. 41 TFUE, należy odrzucić koncepcję „jednego okresu referencyjnego, według którego miałyby być oceniane każde postępowanie, niezależnie od jego cech”, ponieważ „tylko indywidualne podejście do każdego przypadku może pozwolić na zastosowanie w praktyce zasady rozsądnego terminu”. W przeciwnym razie administracja prowadząca postępowanie „byłaby zobowiązana do realizowania procedur w terminach, które nie pozwoliłyby jej na wydanie prawidłowej decyzji końcowej”²⁷.

Mając na uwadze potrzebę zwalczania przewlekłości działań administracji publicznej, a równocześnie konieczność zagwarantowania prawidłowości prowadzonego postępowania, które powinno opierać się na odpowiednio przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, wskazać należy na bardzo ważną rolę, jaką w tym zakresie odgrywają technologie ICT. W rzeczywistości rezultat ten może być osiągnięty z jednej strony poprzez zapewnienie efektywności działań podejmowanych w fazie wstępnego dochodzenia, dzięki aplikacji telematycznej oraz dzięki telematycznemu punktowi kompleksowej obsługi. Z drugiej strony, rezultat w postaci przyspieszenia wstępnej fazy procedury (bez dokonywania jej redukcji), może być osiągnięty poprzez wykorzystanie systemów AI, jako że wiele czynności związanych z zarządzaniem informacjami i danymi, wykonywanych przez administrację publiczną we wstępnej fazie postępowania administracyjnego, może być stosunkowo łatwo standaryzowanych, a także automatyzowanych²⁸. Wykorzystanie

²⁵ Por. D.U. Galetta, *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, „Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario” 2020, nr 3.

²⁶ Zob. Ustawa nr 120/2020 przekształcająca dekret o uproszczeniu procedur- ustępu 2-bis w art. 1 ustawy nr 241/1990 o postępowaniu administracyjnym. Zob. Legge 11 settembre 2020, n. 120 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali» (Decreto Semplificazioni) (G.U. n. 228 del 14 settembre 2020).

²⁷ Zob. Uwagi końcowe z dnia 25 października 2001 r., w sprawie C-244/99P, DSM, ECLI:EU:C:2001:575, pkt. 139 i n.

²⁸ D.U. Galetta, J.G. Corvalan, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, „Federalismi.it” 2019, nr 3, 6 febbraio 2019, s. 2–3.

sztucznej inteligencji do realizowanych w trakcie postępowania, zadań związanych z zarządzaniem danymi i dokumentami będącymi w posiadaniu administracji publicznej (które oczywiście powinny być wcześniej zelektronizowane) spowodowałoby nie tylko znaczne przyspieszenie samego postępowania ale także ogólne usprawnienie maszyny biurokratyczno-administracyjnej, wpływając tym samym na polepszenie realizacji prawa do dobrej administracji. Można się więc spodziewać kolejnych interwencji ustawodawcy w tym zakresie, integrujących obecne (na razie bardzo skąpe) regulacje, w których, mając na celu przyspieszenie czasu interakcji pomiędzy różnymi podmiotami administracji w ramach prowadzonego postępowania, stanowi się, że „Przekazywanie dokumentów między podmiotami administracji publicznej odbywa się za pośrednictwem poczty elektronicznej lub we współpracy aplikacyjnej”²⁹.

Kolejnym elementem składającym się na prawo do dobrej administracji to, bardzo istotne z punktu widzenia postępowania administracyjnego, obecne również w regulacjach prawa unijnego, „prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację”. Prawo do bycia wysłuchanym (umożliwienie złożenia oświadczeń) jest jedną z głównych gwarancji związanych z prawem do dobrej administracji, do której bardzo dużą wagę przywiązują instytucje unijne. Widoczne jest to m.in. w orzecznictwie UE, w którym wielokrotnie podkreślano, że podejmując ostateczną decyzję w sprawie, administracja może wziąć pod uwagę tylko te elementy, co do których dana osoba miała możliwość wyrażenia swojej opinii³⁰. Wskazywano jednak niekiedy na pewne wyjątki, które miałyby uzasadniać ograniczenie lub nawet zniesienie przedmiotowego prawa, powołując się na przykład na konieczność zapewnienia efektywności działań administracji³¹. Przewyciężenie rozmaitych problemów związanych z realizacją tego prawa może dokonać się dzięki wykorzystaniu technologii ICT, które ze względu na swe właściwości dające możliwość szybkich i bezpośrednich kontaktów, zarówno synchronicznych jak i asynchronicznych, zainteresowanym stronom, umożliwiałyby skuteczne składanie oświadczeń w toczącym się postępowaniu administracyjnym³². Udostępnienie obywatelom i administracji publicznej możliwości korzystania z odpowiednich platform cyfrowych (funkcjonujących już w wielu obszarach działalności gospodarczej), które z perspektywy zastosowanych narzędzi technologicznych z pewnością można by rozszerzyć na możliwość uczestnictwa w po-

²⁹ Zob. art. 47 ust. 1 D.Lgs. 7-3-2005 n. 82 Codice dell'amministrazione digitale (CAD). Pubblicato nella Gazz. Uff. 16 maggio 2005, n. 112; (mod. DL 34/2019 e DL 76/2020).

³⁰ Zob. ETS, wyrok z dnia 15 lipca 1970 r., w sprawie 45/69, Firma Böhringer Mannheim GmbH c. Commissione, ECLI:EU:C:1970:73, pkt 9.

³¹ Zob. ETS, wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., w sprawie C-129/13, Kamino International Logistics, ECLI:EU:C:2014:2041, pkt 42 i n..

³² Z tej perspektywy cechą charakterystyczną świata cyfrowego jest w istocie to, że jest on „*uniwersum* natychmiastowości”, w którym pojęcie przestrzeni (i miejsca fizycznego) przestaje być istotne. Por. D.U Galetta, *La Pubblica Amministrazione...*, op. cit., s. 323.

stępowaniu administracyjnym, niewątpliwie przyczyniłoby się również do realizacji prawa do dobrej administracji. Zauważyć można, że ustawodawca włoski podjął już pewne działania w tym zakresie – Trzyletni Plan Informatyzacji Administracji Publicznej na lata 2020–2022 „promuje uruchomienie nowych platform umożliwiających racjonalizację usług dla administracji i obywateli”³³.

Podsumowanie

Szybko postępująca informatyzacja postępowania administracyjnego zmusza do refleksji związanej z jej konsekwencjami zarówno w sferze prawnej jak i w sferze praktycznego działania administracji. Jedną z ważniejszych kwestii, jaka się tu pojawia dotyczy wpływu, jaki informatyzacja wywiera na prawo do dobrej administracji, zagwarantowane w TFUE wszystkim obywatelom Unii Europejskiej. Analizując włoskie regulacje prawne związane z informatyzacją administracji i wprowadzaniem technologii ICT do procedur administracyjnych można odnieść wrażenie, że ustawodawca włoski nie ulega bezkrytycznemu entuzjazmowi związanemu z możliwościami usprawnienia działań administracji, jakie daje zastosowanie tych technologii, ale stara się wprowadzać takie rozwiązania, które pozwoliłyby na zredukowanie ewentualnego negatywnego wpływu nowych technologii na ugruntowane już od dziesiątków lat prawa obywateli.

W piśmiennictwie włoskim podkreśla się niejednokrotnie, że w sytuacji, w której powtarzalne i czasochłonne procedury implikują przetwarzanie bardzo dużej ilości pism czy wniosków, i wiążą się z pozyskiwaniem obiektywnie weryfikowalnych danych, niewymagających oceny uznaniowej, powierzenie takich czynności zautomatyzowanym systemom poprawia znacząco sprawność działań administracji³⁴. Jednocześnie zwraca się uwagę, że stosowanie takich zinformatywowanych procedur nie może jednak prowadzić do podejmowania decyzji, które nie zawierałyby stosownego uzasadnienia czy wskazania konkretnego urzędnika, jakiego zadaniem była ocena całokształtu okoliczności sprawy. Informatyzacja procedur nie może bowiem być powodem do obchodzenia zasad kształtujących włoski system prawa administracyjnego, które obowiązują w działalności administracji publicznej, takich jak zasada jawności i przejrzystości. Z tych względów, bardzo ważne jest też przestrzeganie obowiązku uzasadniania zarówno decyzji administracyjnych jak i poszczególnych działań administracji. Stąd też we włoskiej doktrynie i orzecznictwie podnosi się również, że stosowana

³³ Zob. <https://www.agid.gov.it/index.php/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/08/12/il-piano-triennale-linformatica-nella-pa-2020-2022>, s. 23.

³⁴ Por. M. D’Angelosante, *La consistenza del modello dell’amministrazione ‘invisibile’ nell’età della tecnificazione: dalla formazione delle decisioni alla responsabilità per le decisioni*, [w:] *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana: studi. La tecnificazione*, S. Civitavecchia, L. Torchia (red.), Firenze, 2016, s. 156 i n.

w praktyce administracyjnej „reguła algorytmiczna musi być nie tylko poznawalna sama w sobie, lecz także znana organowi administracyjnemu i podlegać jego pełnej kontroli”³⁵. W tym kontekście, jak już wspomniano powyżej, jednym z rozwiązań mogłoby być pełne wykorzystanie potencjału związanego z działaniami osoby odpowiedzialnej za dane postępowanie, która powinna być „konkretnym gwarantem” przestrzegania zasad rzetelności i bezstronności, również w postępowaniu realizowanym w formie „zelektronizowanej”.

Administracja publiczna powinna niewątpliwie mieć możliwość korzystania z narzędzi udostępnianych przez technologie ICT, w zakresie, w jakim są one przydatne i odpowiednie do realizowania działań administracyjnych zgodnie z prawem i zasadami bezstronności, uregulowanymi w art. 97 Konstytucji Włoch. Z drugiej strony, ich wykorzystanie powinno być uwarunkowane obowiązkiem przestrzegania zasady przejrzystości, rozumianej przede wszystkim jako pełna możliwość zapoznania się z zastosowanymi zautomatyzowanymi procesami decyzyjnymi i wykorzystanymi w nich algorytmami³⁶. Trudności związane z „techniczną” złożonością opisu i wyjaśnieniem tego, w jaki sposób algorytm doszedł do przyjęcia określonego rozwiązania w toczącym się postępowaniu, nie oznaczają „niemożliwości” udzielenia tych wyjaśnień i nie mogą stanowić podstawy dla odmowy sporządzenia uzasadnienia decyzji administracyjnej, czy też powodu dla uchylenia się od obowiązku informacyjnego spoczywającego na organach administracji publicznej w ramach prowadzonego przez nie postępowania³⁷.

Należy zwrócić uwagę, iż w dalszej perspektywie, zasygnalizowane tu dylematy, dotyczące chwiejnej równowagi pomiędzy realizacją celu większej skuteczności i szybkości działania administracji, możliwego do osiągnięcia poprzez jej informatyzację, a koniecznością zagwarantowania modelu dobrej administracji, powinny być rozstrzygane na korzyść maksymalnego respektowania prawa obywateli do dobrej administracji.

³⁵ Por. A. Simoncini, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, [w:] *Il diritto di amministrazione pubblica digitale*, R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (red.), Torino 2020, s. 26 oraz R. Cavallo Perin, I. Alberti, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, [w:] *Il diritto di amministrazione pubblica digitale*, R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (red.), Torino 2020, s. 144–146; Cons. Stato, sez. VI, sentenza 8 aprile 2019, n. 2270, p. 8.2.

³⁶ Por. S. Rossa, *Trasparenza e accesso all'epoca dell'amministrazione digitale*, [w:] *Il diritto di amministrazione pubblica digitale*, R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (red.), Giappichelli, Torino 2020, s. 269.

³⁷ C. Coglianesi, D. Lehr, *Transparency and Algorithmic Governance*, *Administrative Law Review*, University of Penn Law School, Public Law Research Paper, [w:] SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3293008>.

Bibliografia

Literatura

- Arana Rodriguez J., *La buena administración como principio y como derecho fundamental in Europa*, „Mision Juridica” 2013, nr 6, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5167578.pdf>.
- Cardarelli F., *L'uso della telematica. Commento all'art. 3-bis della l. 241/90*, [w:] Sandulli M.A. (red.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano 2017.
- Cavallo Perin R., Alberti I., *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, [w:] Cavallo Perin R., D.U. Galetta D.U. (red.), *Il diritto di amministrazione pubblica digitale*, Torino 2020.
- Costantino F., *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, [w:] Romano A. (red.), *L'azione amministrativa. Saggi sul procedimento amministrativo*, Torino 2016.
- D'Angelosante M., *La consistenza del modello dell'amministrazione 'invisibile' nell'età della tecnificazione: dalla formazione delle decisioni alla responsabilità per le decisioni*, [w:] Civitarese Matteucci S., Torchia L., (red.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana: studi. La tecnificazione*, Firenze 2016.
- Donati D., *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, [w:] Merloni F. (red.), *Introduzione all'eGovernment: pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino 2005.
- Galetta D.U., *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, „Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario” 2020, nr 3.
- Galetta D.U., *La Pubblica Amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e Intelligenza Artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*, „Cyberspazio e Diritto” 2018, nr 3.
- Galetta D.U., Corvalan J.G., *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, „Federalismi.it” 2019, nr 3.
- Heudin J.C., *Intelligence Artificielle. Manuel de survie*, Science-eBook, 2017.
- Pesce G., *Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli 2018.
- Simoncini A., *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, [w:] Cavallo Perin R., Galetta D.U. (red.) *Il diritto di amministrazione pubblica digitale*, Torino 2020.
- Tykwińska-Rutkowska D., [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Zito A., *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2002.

Akty prawne

- Costituzione della Repubblica Italiana 1.01 1948 (G.U. n. 298, 27 dicembre 1947)
- D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 – „Codice dell’amministrazione digitale” (G.U.16 maggio 2005, n. 112 - S. O. n. 93).
- D. Lgs. 16 maggio 2008, n. 85 „Disposizioni urgenti per l’adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell’articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244” (G.U. n. 114, 16 maggio 2008).
- D.Lgs. 12 luglio 2020, n. 76 „Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”. (G.U. Serie Generale n.178, 16 luglio 2020 – Suppl. Ordinario n. 24).
- L. n. 241/1990 „Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” (G.U. n. 192, 18 agosto 1990) z późn. zm.
- L. n. 15/2005 „Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull’azione amministrativa” (G.U. n. 42, 21 febbraio 2005).
- L. n. 160/2019 „Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020–2022” (G.U. Serie Generale n.304, 30 dicembre 2019 – Suppl. Ordinario n. 45).

Computerisation of administrative procedures and the right to good administration in Italy – selected issues

Summary

Rapidly progressing computerisation of administrative procedures requires reflection on its consequences, both in the legal sphere and in the sphere of the practical functioning of administration. One of the most important issues connected with topic is the impact that computerisation exerts on the right to good administration. Analysis of Italian legal regulations in this area reveals the need to find the right balance between the efficiency and speed of computerised administration and the protection of citizens’ interests. Facilitating the functioning of administration, which results from the implementation of modern information and communication technologies to administrative procedures, should contribute to better implementation of the right to good administration.

Keywords: computerisation of administration, computerisation of procedures, artificial intelligence, information and communication technologies, the right to good administration, management of administrative procedure, Italian Digital Administration Code.