

Filip Sylwester Lewandowski

Lokalny Sąd Administracyjny we Frankfurcie nad Odrą

ORCID: 0000-0002-9890-5697

filip.s.lewandowski@gmail.com

Zautomatyzowana decyzja administracyjna w niemieckim postępowaniu administracyjnym

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, zautomatyzowana decyzja administracyjna, prawo niemieckie, sztuczna inteligencja

Streszczenie. Przedmiotem niniejszego artykułu są regulacje prawne dotyczące zautomatyzowanej decyzji administracyjnej w niemieckiej federalnej ustawie o postępowaniu administracyjnym. W pierwszej części artykułu przedstawiono przesłanki przedmiotowe wydania zautomatyzowanej decyzji administracyjnej. W dalszej części poddano analizie prawa proceduralne stron postępowania oraz aspekty ochrony danych osobowych w związku ze zautomatyzowaną decyzją administracyjną. Artykuł kończy przedstawienie możliwości zastosowania oraz szans i zagrożeń zautomatyzowanej decyzji administracyjnej.

Automated administrative decision in German administrative proceedings

Keywords: administrative procedure, automated administrative decision, German law, artificial intelligence

Summary. The subject of this article is the legal regulation of automated administrative decisions in the German Federal Administrative Procedure Act. In the first part of the article, the material prerequisites for issuing an automated administrative decision are presented. The following section analyses the procedural rights of the parties to the proceedings and the data protection aspects of an automated administrative decision. The article concludes with a presentation of the applicability and the opportunities and risks of an automated administrative decision.

Wprowadzenie

Zalety decyzji administracyjnej wydanej przez zautomatyzowany system bez współudziału człowieka są oczywiste. W czasach, gdy budżety publiczne stoją w obliczu poważnych wyzwań finansowych, zautomatyzowana decyzja administracyjna umożliwia sprawne wydawanie decyzji administracyjnych przy jednoczesnym obniżeniu kosztów osobowych. Zaawansowane chatboty, takie jak n.p. ChatGPT, stwarzają dla zautomatyzowanych decyzji administracyjnych potencjalnie niewyobrażalne wcześniej możliwości zastosowania. Z drugiej strony wydawanie decyzji

administracyjnych przez zautomatyzowane systemy zawsze wiąże się z ryzykiem nadmiernego ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych uczestników postępowania administracyjnego.

Niniejszy artykuł analizuje regulacje dotyczące zautomatyzowanych decyzji administracyjnych zawarte w Federalnej Ustawie o Postępowaniu Administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*)¹ przy zastosowaniu metody formalno-dogmatycznej. W szczególności zostanie poddane analizie, w jakim stopniu niemieckiemu ustawodawcy udało się zapewnić możliwie najszerszy zakres stosowania zautomatyzowanej decyzji administracyjnej przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczającej ochrony praw podmiotowych uczestników postępowania.

1. Droga do zautomatyzowanej decyzji administracyjnej

Przepisy dotyczące automatyzacji postępowania administracyjnego nie są nowością w VwVfG. Już pierwotna wersja ustawy przewidywała, że decyzje administracyjne mogą być wydawane „za pomocą zautomatyzowanych systemów”. Samodzielne wydawanie decyzji administracyjnych przez zautomatyzowane systemy nie było pierwotnie przewidziane i prawdopodobnie nie było wówczas technicznie wykonalne². Dopiero ustawa o zmianie postępowania podatkowego (*Gesetz zur Änderung des Besteuerungsverfahrens*)³ wprowadziła dnia 1 stycznia 2017 r. do VwVfG w pełni zautomatyzowaną decyzję administracyjną. Tą samą ustawą wprowadzono również odpowiednie regulacje dotyczące zautomatyzowanej decyzji administracyjnej w szczególnych postępowaniach administracyjnych w sprawach podatkowych (*Abgabenordnung, AO*)⁴ i w sprawach socjalnych (*Zehntes Buch Sozialgesetzbuch, SGB X*)⁵.

2. Przesłanki przedmiotowe wydania zautomatyzowanej decyzji administracyjnej

Przepis § 35a VwVfG zawiera przesłanki przedmiotowe wydania w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej. Tego rodzaju decyzja administracyjna może zostać wydana tylko wtedy, gdy zezwala na to norma prawna i gdy norma ta nie przewiduje ani uznania administracyjnego, ani luzu decyzyjnego.

¹ Ustawa z dnia 25 maja 1976 r., BGBl. I s. 1253, t. jedn. BGBl. 2003 I, s. 102 ze zm.

² L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. J. Bader, M. Ronnellenfitsch, Monachium 2023, komentarz do § 35a, nb. 2.

³ Ustawa z dnia 18 lipca 2016 r., BGBl. I s. 1679.

⁴ Ustawa z dnia 16 marca 1976 r., BGBl. I s. 613, t. jedn. BGBl. 2002 I, s. 3866 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 18 sierpnia 1980 r., BGBl. I S. 1469, t. jedn. BGBl. 2001 I, s. 130 ze zm.

a) Decyzja administracyjna

Pojęcie decyzji administracyjnej zostało zdefiniowane w VwVfG w § 35 zd. 1. Zgodnie z tą definicją decyzją administracyjną jest każde zarządzenie, decyzja lub inny władczy środek podjęty przez organ publiczny w celu uregulowania indywidualnej sprawy z zakresu prawa publicznego, który ma wywołać bezpośredni zewnętrzny skutek prawny. W przypadku całkowicie zautomatyzowanego wydania decyzji może być wątpliwe, czy spełnione są wszystkie przesłanki określone w § 35 zd. 1 VwVfG. Władczy środek wymaga co do zasady ludzkiego aktu woli⁶. W przypadku zautomatyzowanej decyzji administracyjnej nie ma natomiast aktu woli funkcjonariusza publicznego w odniesieniu do konkretnej decyzji administracyjnej. Poprzez odpowiednie zaprogramowanie zautomatyzowanego systemu ten akt woli jest z góry podejmowany w odniesieniu do nieokreślonej liczby decyzji administracyjnych⁷. Paragraf 35a VwVfG wyraźnie stanowi, że środek władczy może stanowić decyzję administracyjną, nawet jeżeli jest to czynność podejmowana w sposób całkowicie zautomatyzowany⁸. Regulacja w nim zawarta nie wprowadza zatem odrębnego rodzaju decyzji administracyjnej. Jedynie określa warunki, w których decyzja administracyjna może zostać wydana w sposób całkowicie zautomatyzowany⁹.

b) Wydanie w sposób zautomatyzowany

To, co należy rozumieć pod pojęciem wydania decyzji przy użyciu zautomatyzowanego systemu, wynika z odróżnienia od pojęcia wydania decyzji za pomocą zautomatyzowanego systemu, stosowanego dotychczas w VwVfG. Wydanie za pomocą zautomatyzowanego systemu zawsze zakłada, że funkcjonariusz publiczny samodzielnie ustala i weryfikuje stan faktyczny niezbędny do wydania decyzji administracyjnej. Na podstawie tych czynności przygotowawczych zautomatyzowany system dokonuje jedynie subsumpcji niezbędnej do wydania decyzji, przy czym decyzja ta może mieć jedynie określoną treść¹⁰.

⁶ A. Windoffer, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz Großkommentar*, red. T. Mann, C. Sennekamp, M. Uechtritz, Baden-Baden 2019, komentarz do § 35a, nb. 3; M. Stegmüller, *Vollautomatische Verwaltungsakte – eine kritische Sicht auf die neuen § 24 I 3 und § 35 a VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, s. 353.

⁷ M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden... – vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra 2018, s. 1; J. Ziekow, *Das Verwaltungsverfahren in der Digitalisierung der Verwaltung*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, s. 1169.

⁸ Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 18/8434, s. 122; A. Berger, *Zu den Anforderungen an eine automatisierte Verwaltungsentscheidung am Beispiel des § 35 a VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, s. 1260; G. Hornung, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. F. Schoch, J. Schneider, Monachium 2022, komentarz do § 35a, nb. 8.

⁹ U. Stelkens, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. P. Stelkens, H. Bonk, M. Sachs, Monachium 2023, komentarz do § 35a, nb. 4.

¹⁰ Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 7/910, s. 59; A. Windoffer [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 8.

Natomiast wydanie przy użyciu zautomatyzowanego systemu w § 35a VwVfG sięga dalej. W tym przypadku funkcjonariusz publiczny nie wprowadza samodzielnie indywidualnych danych dotyczących określonej decyzji administracyjnej. Zbadanie stanu faktycznego następuje również w sposób zautomatyzowany, a zatem autonomicznie, na podstawie z góry określonych parametrów¹¹. Organ administracji publicznej nie musi już dysponować danymi niezbędnymi do wydania takiej decyzji administracyjnej. Wystarczy, że wnioskodawca udostępni te dane organowi, a organ następnie wyda w pełni zautomatyzowaną decyzję administracyjną¹². Dla przyjęcia zautomatyzowanej decyzji administracyjnej ingerencja ludzka w proces decyzyjny jest niedopuszczalna¹³. Natomiast późniejsze wprowadzenie ręcznych zmian przez funkcjonariusza publicznego nie stoi na przeszkodzie przyjęciu zautomatyzowanej decyzji administracyjnej, o ile te zmiany nie odnoszą się do jej merytorycznej części¹⁴. Elektroniczne powiadomienie o wydaniu zautomatyzowanej decyzji administracyjnej nie jest obowiązkowe. Może ona także zostać wydrukowana i doręczona w konwencjonalny sposób, np. za pośrednictwem poczty¹⁵.

Przepis § 35a VwVfG jest otwarty technologicznie¹⁶. Nie określa on żadnych wymogów w odniesieniu do technologii lub oprogramowania, które mają znaleźć zastosowanie. Tym sposobem istnieje możliwość elastycznego dostosowania do innowacji, których nie można jeszcze przewidzieć w momencie wprowadzenia tego przepisu.

c) Podstawa prawna

Zgodnie z § 35a VwVfG decyzja administracyjna może zostać wydana za pomocą zautomatyzowanych systemów tylko wtedy, gdy zezwala na to norma prawna. Formuluje on zatem zasadniczy zakaz wydawania takich decyzji administracyjnych z zastrzeżeniem dopuszczalności w indywidualnych przypadkach. Zgodnie z intencją ustawodawcy zastrzeżenie wyrażonej regulacji normatywnej ma na celu

¹¹ L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 5; H. Schmitz, L. Prell, *Neues zum E-Government Rechtsstaatliche Standards für E-Verwaltungsakt und E-Bekanntgabe im VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016, s. 1273.

¹² L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 6.

¹³ C. Glaesner, M. Leymann, [w:] *Verwaltungsrecht*, red. M. Fehling, B. Kastner, R. Störmer, Baden-Baden 2021, komentarz do § 35a, nb. 7; D. Roth-Isigkeit, *Die Begründung des vollständig automatisierten Verwaltungsakts*, Die Öffentliche Verwaltung 2020, s. 1018.

¹⁴ U. Stelkens, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 18.

¹⁵ M. Müller, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. W. Huck, M. Müller, München 2020, komentarz do § 35a, nb. 3; L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 3; inaczej: M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*

¹⁶ U. Stelkens, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 16; H. Schmitz, L. Prell, *Neues zum E-Government...*

zapewnienie, z uwagi na szeroki zakres zastosowania VwVfG, aby w pełni zautomatyzowane wydawanie decyzji miało miejsce jedynie we właściwych przypadkach¹⁷.

Jak wynika z treści przepisu, dopuszczalność w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej może zostać uregulowana przez każdy rodzaj normy prawnej, tj. nie tylko przez normy ustawowe, ale również przez rozporządzenia, a co do zasady także przez statuty¹⁸. Ze względu na konstytucyjną zasadę zastrzeżenia wyłączności ustawy w prawie niemieckim, zgodnie z którą ograniczenie praw podstawowych może nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy parlamentarnej, pełna automatyzacja, która regularnie ogranicza prawa podstawowe, może być zasadniczo wprowadzana wyłącznie na mocy takiej ustawy parlamentarnej¹⁹.

d) Brak uznaniowości i swobody oceny

Według § 35a VwVfG w pełni zautomatyzowana decyzja administracyjna może zostać wydana tylko wtedy, gdy podstawa prawna nie przewiduje uznaniowości lub luzu decyzyjnego. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o zmianie postępowania podatkowego takie rozwiązanie zostało przyjęte, ponieważ zarówno korzystanie z uznaniowości, jak i indywidualna ocena stanu faktycznego wymagają użycia ludzkiej woli²⁰. W piśmiennictwie dyskutowane jest zatem, czy ograniczenie to powinno dotyczyć również przypadku tzw. ograniczenia uznaniowości do jednej możliwej decyzji, w którym funkcjonariusz publiczny, korzystając z przysługującej mu uznaniowości, może podjąć wyłącznie jedną właściwą decyzję zgodną z prawem²¹. Należy to odrzucić, gdyż stwierdzenie takiego ograniczenia uznaniowości do jednej możliwej decyzji wymaga korzystania z ludzkiej woli²², a to, zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy, ma stać na przeszkodzie automatyzacji wydania decyzji administracyjnej. Prawdą jest jednak, że ustawodawca mógłby pominąć wymogi § 35a VwVfG w przepisach szczególnych ze względu na subsydiarność ustawy

¹⁷ Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 18/8434, s. 122; M. Müller [w]: *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 1.

¹⁸ M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*; L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 11.

¹⁹ A. Windoffer, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 26; G. Hornung, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 35a, nb. 4.

²⁰ Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 18/8434, s. 122; M. Stegmüller, *Vollautomatische Verwaltungsakte – eine kritische Sicht auf die neuen § 24 I 3 und § 35 a VwVfG*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2018, s. 353.

²¹ C. Glaesner, M. Leymann, [w:] *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 35a, nb. 14; F. Geburczyk, *Aspekty prawne w pełni zautomatyzowanego wydawania decyzji administracyjnych. Doświadczenia Francji i Niemiec*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022; J. Ziekow, *Das Verwaltungsverfahrensgesetz in der Digitalisierung der Verwaltung*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2018, s. 1169.

²² M. Müller, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. W. Huck, M. Müller, München 2020, komentarz do § 35a, nb. 5.

o postępowaniu administracyjnym²³. O ile w piśmiennictwie wyrażane są obawy, że nie spełniałoby to wymogów praworządności, ponieważ urządzenie techniczne nie może korzystać z uznaniowości²⁴, obecny rozwój technologiczny pokazuje, że takie korzystanie z uznaniowości powinno być już możliwe²⁵.

3. Przepisy VwVfG pozostające w związku z § 35a VwVfG

Ustawa o zmianie postępowania podatkowego, która wprowadziła § 35a VwVfG, dodała również dwa dalsze przepisy do VwVfG. W § 24 VwVfG, ustanawiającym zasadę oficjalności w postępowaniu administracyjnym, dodano regulację, zgodnie z którą organ, o ile korzysta ze zautomatyzowanych systemów do wydawania decyzji administracyjnych, musi uwzględnić informacje strony postępowania, które są istotne dla indywidualnej sprawy i które nie zostałyby ustalone w postępowaniu zautomatyzowanym. W uzasadnieniu do nowelizacji § 24 VwVfG wskazano, że ze względu na wysoki stopień schematyzacji w przypadku zautomatyzowanych decyzji administracyjnych, w nieprzewidzianych przypadkach może dojść do wydania błędnych decyzji²⁶. Obowiązek uwzględnienia istotnych informacji przekazanych przez strony postępowania w indywidualnej sprawie ma temu zapobiec. W uzasadnieniu do ustawy słusznie wskazano, że należy brać pod uwagę jedynie istotne informacje przekazane przez strony postępowania. W związku z tym zautomatyzowany system może być również zaprogramowany w taki sposób, aby indywidualnej ocenie były poddawane tylko rzeczywiście istotne informacje²⁷.

Ustawa o zmianie postępowania podatkowego dodała do VwVfG również nową możliwość powiadamiania o wydaniu decyzji administracyjnych. Zgodnie z § 41 ust. 2a VwVfG za zgodą stron postępowania powiadomienie o wydaniu decyzji administracyjnej może teraz nastąpić w formie elektronicznej poprzez udostępnienie jej za pośrednictwem publicznie dostępnych sieci. Jeżeli decyzja administracyjna zostanie pobrana, doręczenie uznaje się za dokonane w dniu następnym. Jeżeli decyzja administracyjna nie zostanie pobrana w ciągu dziesięciu dni od powiado-

²³ Kopp/Ramsauer, nb 13; L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 14.

²⁴ L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 14; Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern, *Automatisiert erlassene Verwaltungsakte und Bekanntgabe über Internetplattformen – Fortentwicklung des Verfahrensrechts im Zeichen der Digitalisierung: Wie können rechtsstaatliche Standards gewahrt werden?*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, s. 1114.

²⁵ H. Kube, *E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?*, [w:] *Gleichheit, Vielfalt, technischer Wandel*, red. U. Sacksofsky, Berlin–Boston 2019.

²⁶ Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 18/8434, s. 122.

²⁷ D. Kallerhoff, F. Fellenberg, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 24, nb. 57e; W. Huck, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 24, nb. 28c.

mienia o udostępnieniu, udostępnienie zostaje zakończone. Regulacja ta umożliwia wydanie w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej sprawnie i zapewnia optymalny obieg dokumentów w administracji publicznej²⁸.

Jeszcze przed uchwaleniem ustawy o zmianie postępowania podatkowego, VwVfG przewidywała pewne uproszczenia w postępowaniu dla decyzji administracyjnych „wydanych za pomocą zautomatyzowanego systemu”. W przypadku wydania takiej decyzji administracyjnej można zgodnie z § 28 ust. 2 nr 4 alt. 2 VwVfG, zrezygnować z wysłuchania stron postępowania przed jej wydaniem lub zgodnie z § 39 ust. 3 alt. 2 VwVfG zrezygnować z uzasadnienia. Odnosząc się do zasadniczych różnic między częściową automatyzacją przewidzianą dotychczas w VwVfG a pełną automatyzacją w § 35a VwVfG, Nadja Braun Binder zaprzecza odpowiedniemu zastosowaniu tych przepisów do w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej²⁹. Natomiast Ulrich Stelkens i Alexander Windoffer słusznie opowiadają się za stosowalnością tych przepisów, argumentując, że każda decyzja administracyjna wydana przez zautomatyzowany system jest również decyzją wydaną za pomocą zautomatyzowanego systemu³⁰.

4. Prawa proceduralne stron postępowania

Ponieważ, jak już opisano powyżej, zautomatyzowana decyzja administracyjna na podstawie § 35a VwVfG jest jedynie szczególną formą decyzji administracyjnej według § 35 VwVfG, mają do niej zatem zastosowanie również ogólne zasady proceduralne VwVfG. Szczególne znaczenie mają wysłuchanie przed wydaniem decyzji administracyjnej, zasada oficjalności i uzasadnienie decyzji administracyjnej³¹. Zwłaszcza w przypadku automatycznie wydawanych decyzji administracyjnych istnieje duże ryzyko ograniczenia tych praw proceduralnych stron postępowania i przesunięcia ciężaru przedstawienia sprawy na adresata decyzji administracyjnej³². Obecny zakres możliwości proceduralnych opisanych powyżej umożliwia wydanie zautomatyzowanej decyzji administracyjnej wyłącznie na podstawie stanu faktycznego przedstawionego przez stronę postępowania, bez uprzedniego wysłuchania i bez uzasadnienia takiej decyzji administracyjnej. Takie usprawnienie postępowania, niewątpliwie pożądane z punktu widzenia ekonomiki procesowej, poważnie

²⁸ M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*

²⁹ N. Braun Binder, *Der Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens als Vorbild für vollautomatisierte Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016, s. 960.

³⁰ U. Stelkens [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 13; A. Windoffer, [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz...*, komentarz do § 35a, nb. 10.

³¹ C. Glaesner, M. Leymann, [w:] *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 35a, nb. 15.

³² L. Prell, [w:] *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 35a, nb. 9; M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*

ogranicza jednak możliwości zastosowania zautomatyzowanej decyzji administracyjnej, jeśli postępowanie to ma spełniać wymogi praworządności.

5. Porównanie z odpowiednimi przepisami w szczególnych postępowaniach administracyjnych

Jak już wyjaśniono na wstępie, ustawa o zmianie postępowania podatkowego w § 155 ust. 4 AO i § 31a SGB X wprowadziła regulacje równoległe do § 35a VwVfG, uznając tym samym zautomatyzowaną decyzję administracyjną za dopuszczalną również w tych szczególnych postępowaniach administracyjnych. W przeciwieństwie do zakazu wydawania takich decyzji administracyjnych z zastrzeżeniem dopuszczalności w indywidualnych przypadkach przewidzianego w § 35a VwVfG, w AO i SGB X sformułowano przepisy wyraźnie zezwalające na wydanie zautomatyzowanej decyzji administracyjnej bez zastrzeżeń dopuszczalności. I tak, zgodnie z § 155 ust. 4 AO, określenie właściwego wymiaru podatku lub zaliczki na poczet podatku może zostać przeprowadzone przy wykorzystaniu rozwiązań zautomatyzowanych, o ile nie ma podstaw do indywidualnego rozpatrywania sprawy przez funkcjonariusza publicznego. Paragraf 31a SGB X ujmuje warunek dopuszczalności jeszcze bardziej otwarcie i deklaruje zasadniczą dopuszczalność decyzji administracyjnej za pośrednictwem systemów zautomatyzowanych, o ile nie ma podstaw do rozpatrywania indywidualnej sprawy przez funkcjonariusza publicznego. Szersza dopuszczalność wydania zautomatyzowanej decyzji administracyjnej w AO i SGB X jest zrozumiała. To właśnie w tych postępowaniach administracyjnych znacznie częściej pojawiają się schematyczne i proste sprawy nadające się do zautomatyzowanego rozpatrzenia, takie jak ustalenie wysokości świadczeń socjalnych³³. Niemniej jednak przepisy § 155 ust. 4 AO i § 31a SGB X wydają się bardzo daleko idące w porównaniu z § 35a VwVfG, zwłaszcza że nie przewidują ograniczenia wydania zautomatyzowanej decyzji administracyjnej do decyzji związanych.

6. Zautomatyzowana decyzja administracyjna a prawo o ochronie danych osobowych

Istnieje ryzyko, że adresat zautomatyzowanego postępowania administracyjnego zostanie zdegradowany do zwykłego przedmiotu operacji przetwarzania, która nie uwzględnia w wystarczającym stopniu indywidualnego przypadku³⁴. Względny ochrony danych mają zatem szczególne znaczenie w związku ze zautomatyzo-

³³ Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 18/8434, s. 121.

³⁴ M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*

waną decyzją administracyjną. Zgodnie z art. 22 europejskiego rozporządzenia o ochronie danych (RODO³⁵) istnieje podstawowy zakaz poddania osoby decyzji opartej wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, chyba że jest to dozwolone przez ustawodawstwo państw członkowskich UE, a ustawodawstwo to zawiera odpowiednie środki w celu ochrony praw i wolności oraz uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą. Nie ulega wątpliwości, że wydanie w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej jest co do zasady decyzją w rozumieniu art. 22 RODO³⁶. Jednak w piśmiennictwie słusznie podaje się w wątpliwość, czy § 35a VwVfG spełnia wymogi art. 22 RODO³⁷. Faktem jest, że § 35a VwVfG nie przewiduje wystarczających środków w celu ochrony praw i wolności, jak również uzasadnionych interesów stron postępowania. Ustawa o zmianie postępowania podatkowego dostosowała jedynie w § 24 ust. 1 zd. 3 VwVfG zasadę oficjalności do potrzeb wydania w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej. Nie przewidziano natomiast prawa do zakwestionowania decyzji wydanej w sposób zautomatyzowany lub żądania ponownej oceny jej treści przez funkcjonariusza publicznego, co wydaje się niewystarczające, zwłaszcza gdy sprzeciw wobec wydanej decyzji administracyjnej jest niedopuszczalny³⁸. W takiej sytuacji adresat nie uzyskuje wystarczającej ochrony prawnej w postępowaniu administracyjnym i jest zdany na uzyskanie ochrony prawnej na drodze sądowej.

7. Możliwości zastosowania

Zakres zastosowania w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej w obecnym brzmieniu § 35a VwVfG jest stosunkowo wąski. Musi to być decyzja związana, co do której stan faktyczny jest jednoznacznie określony³⁹. Zastosowanie w prawie niemieckim przewidziano na przykład w § 6g ustawy o ruchu drogowym (Straßenverkehrsgesetz, StVG⁴⁰) dla rejestracji pojazdów lub w § 10a umowy państwowej o opłatach abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych (Rundfunkbeitragsstaatsvertrag) dla wydawania decyzji w sprawie opłat abonamentowych. W szczególności takie decyzje dotyczące opłat

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz.U. UE L 119, 4 maja 2016 r.

³⁶ G. Hornung, [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 35a, nb. 17.

³⁷ M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*

³⁸ G. Hornung, [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 35a, nb. 20; M. Martini, D. Nink, *Wenn Maschinen entscheiden...*

³⁹ A. Berger, *Zu den Anforderungen...*

⁴⁰ Ustawa z dnia 3 maja 1909 r., RGBl. s. 437, t. jedn. BGBl. 2003 I, s. 310, 919, ze zm.

są decyzjami administracji masowej, w których duża liczba identycznych decyzji jest wydawana różnym adresatom na podstawie stosunkowo małej liczby możliwych parametrów. Nieodpowiednie dla pełnej automatyzacji w chwili obecnej są natomiast decyzje oparte na złożonych stanach faktycznych lub złożonych kryteriach decyzyjnych, w przypadku których automatyzacja w obecnej formie osiąga swoje techniczne granice możliwości⁴¹.

8. Szanse i zagrożenia

W przypadku w pełni zautomatyzowanych decyzji administracyjnych oczywiste są zarówno szanse, jak i zagrożenia. Z jednej strony duża oszczędność czasu i niezbędnych fiskalnie środków finansowych, z drugiej zaś ograniczenie praw proceduralnych stron postępowania w celu osiągnięcia właśnie tych oszczędności. Konieczność znalezienia akceptowalnej w państwie prawa równowagi między tymi dwoma dobrami prowadzi obecnie nieuchronnie do ograniczenia zakresu zastosowania w pełni zautomatyzowanej decyzji administracyjnej. Można mieć wątpliwości, czy obecnie stosowane systemy techniczne w wystarczającym stopniu zabezpieczają prawa proceduralne stron również w przypadku decyzji skomplikowanych pod względem faktycznym i prawnym. Tak długo, jak nie będzie możliwe niezawodne korzystanie ze sztucznej inteligencji zdolnej nie tylko do zrozumienia złożonych faktów, ale także do korzystania z uznaniowości w sposób spełniający wymogi praworządności, zakres zastosowania zautomatyzowanych decyzji administracyjnych będzie musiał pozostać ograniczony do prostych postępowań, takich jak decyzje dotyczące opłat. Niemniej jednak nie należy bagatelizować tego obszaru zastosowania ze względu na samą ilość tych postępowań.

Wnioski

Regulacja w § 35a VwVfG jest odzwierciedleniem obecnych możliwości technicznych. Za pomocą tego przepisu ustawodawca zapewnił prawnie bezpieczne stosowanie w pełni zautomatyzowanych decyzji administracyjnych w postępowaniu administracyjnym na podstawie VwVfG. Poprzez zasadniczy zakaz wydawania takich decyzji administracyjnych z zastrzeżeniem dopuszczalności w indywidualnych przypadkach stworzono mechanizm zabezpieczający, który daje ustawodawcy wpływ na wybór postępowań kwalifikujących się do automatyzacji. Paragraf 24 ust. 1 zd. 3 VwVfG zawiera szczególne wymogi proceduralne dotyczące wydawania zautomatyzowanych decyzji administracyjnych, które jednak mogą okazać się

⁴¹ A. Berger, *Zu den Anforderungen...*

niewystarczające w świetle wymogów RODO. Można założyć, że § 35a VwVfG jest tylko pierwszym krokiem w kierunku coraz bardziej scyfryzowanej przyszłości postępowania administracyjnego i że zakres zastosowania § 35a VwVfG zostanie w przyszłości rozszerzony.

Literatura

- Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. J. Bader, M. Ronellenfitsch, München 2023.
- Beirat Verwaltungsverfahrensgesetz beim Bundesministerium des Innern, *Automatisiert erlassene Verwaltungsakte und Bekanntgabe über Internetplattformen – Fortentwicklung des Verfahrensrechts im Zeichen der Digitalisierung: Wie können rechtsstaatliche Standards gewahrt werden?*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015.
- Berger A., *Zu den Anforderungen an eine automatisierte Verwaltungsentscheidung am Beispiel des § 35 a VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018.
- Verwaltungsrecht*, red. M. Fehling, B. Kastner, R. Störmer, Baden-Baden 2021.
- Braun Binder N., *Der Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens als Vorbild für vollautomatisierte Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016.
- Gleichheit, Vielfalt, technischer Wandel*, red. U. Sacksofsky, Berlin–Boston 2019.
- Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022.
- Martini M., Nink D., *Wenn Maschinen entscheiden... – vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra 2018.
- Roth-Isigkeit D., *Die Begründung des vollständig automatisierten Verwaltungsakts*, Die Öffentliche Verwaltung 2020.
- Schmitz H., Prell L., *Neues zum E-Government Rechtsstaatliche Standards für E-Verwaltungsakt und E-Bekanntgabe im VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016.
- Stegmüller M., *Vollautomatische Verwaltungsakte – eine kritische Sicht auf die neuen § 24 I 3 und § 35 a VwVfG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018.
- Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. W. Huck, M. Müller, München 2020.
- Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. F. Kopp, U. Ramsauer, München 2022.
- Verwaltungsgerichtsordnung*, red. F. Schoch, J. Schneider, München 2022.
- Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. P. Stelkens, H. Bonk, M. Sachs, München 2023.
- Verwaltungsverfahrensgesetz Großkommentar*, red. T. Mann, C. Sennekamp, M. Uechtritz, Baden-Baden 2019.
- Ziekow J., *Das Verwaltungsverfahrensgesetz in der Digitalisierung der Verwaltung*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018.