

Zuzanna Tokarzewska-Żarna

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: zuzanna@tokarzewska-zarna.com
ORCID: 0000-0003-3891-9103



Droga elektroniczna jako wsparcie zasady pisemności

ABSTRAKT

Prowadząc badania nad ewolucją zasady pisemności oraz drogi elektronicznej zawartej w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego, należy wskazać na następujące problemy badawcze. Po pierwsze, czy ustawodawca określił warunki na wnikliwe i szybkie działanie organów administracji publicznej w danej sprawie, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Po drugie, czy zmiany nie prowadzą do wykluczenia obywateli, bądź danej grupy, z możliwości udziału w sprawie. W dalszej kolejności problem badawczy oscyluje wokół oceny prawidłowości funkcjonowania przyjętych regulacji w obowiązującym stanie prawnym, w tym, czy nie wzbudzają one wątpliwości interpretacyjnych, a także nie niosą negatywnych konsekwencji dla osób chcących załatwić swoją sprawę przed organem administracji publicznej.

Mając na uwadze powyższe, celem przeprowadzonych na potrzeby niniejszego artykułu badań było ustalenie i dokonanie oceny tego, czy polski ustawodawca zmierza do wyeliminowania zasady pisemności z procedury administracyjnej. Posłużono się następującymi metodami badawczymi: metodą historyczno-porównawczą (analiza uprzednio obowiązujących regulacji prawnych), metodą dogmatyczno-prawną (badania przepisów prawa regulujących zasadę pisemności postępowania administracyjnego), metodą empiryczną (analiza orzecznictwa) oraz metodą teoretyczno-prawną (analiza literatury przedmiotu).

SŁOWA KLUCZOWE

zasada pisemności, formy czynności procesowych, droga elektroniczna

The electronic way in support of the principle of writtenness

ABSTRACT

When conducting research on the evolution of the principle of writtenness and the electronic way contained in the Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure, the following research problems should be pointed out. Firstly, whether the legislator maintains the conditions for thorough and fast action of the public administration bodies in a given case, using the simplest possible means leading to its

settlement. Secondly, whether the changes do not lead to the exclusion of citizens, or a given group from the possibility of participation in the case. Finally, the research problem oscillates around the evaluation of the correctness of functioning of the adopted regulations in the current legal state, including whether they do not raise interpretation doubts or carry negative consequences for people who want to settle their case before a public administration body.

Bearing the above in mind, the aim of the research conducted for the purpose of this article was to determine and assess whether the Polish legislator aims to eliminate the principle of writtenness from the administrative procedure. Conducting research in this regard, the following research methods were used: the historical-comparative method, used for the analysis of previously binding legal regulations, the so-called dogmatic-legal method, used for the study of legal provisions regulating the principle of writtenness in administrative proceedings, the empirical method, used for the analysis of judicial decisions, and the theoretical-legal method, used for the analysis of literature.

KEYWORD

rule of writtenness, procedural forms, electronic means

Wprowadzenie.

Ewolucja zasady pisemności w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z art. 11 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)¹ w brzmieniu ogłoszonym w Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168, sprawy należy załatwiać w formie pisemnej. W przepisie art. 11 § 2 k.p.a. wskazano natomiast, że sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Zasada pisemności została następnie przesunięta do treści art. 14 k.p.a., zgodnie z którym, w brzmieniu opublikowanym w obwieszczeniu Prezesa Rady Ministrów z 17 marca 1980 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu k.p.a.², art. 14 § 1 k.p.a. stanowił, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej. Przepis art. 14 § 2 k.p.a. wskazywał, że sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Pierwotne zatem brzmienie art. 11 k.p.a., poza doprecyzowaniem, że w przypadku załatwienia sprawy ustnie, to cytowany „przepis prawa” (w 2013 r. niniejszy zwrot został zmieniony na „przepis prawny”) ma nie stać temu na przeszkodzie, całkowicie zostało wchłonięte przez art. 14 k.p.a., który dotychczas traktował o organach naczelnych w rozumieniu k.p.a. Taka wersja brzmienia art. 14 § 1 k.p.a. obowiązywała do 2010 roku.

1 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. nr 30 ze zm.).

2 Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z 17 marca 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu k.p.a. (Dz.U. z 1980 r. nr 9 poz. 26).

W orzecznictwie podkreślano, że z zasady pisemności statuowanej w art. 14 k.p.a. wynika, że organ zobowiązany jest do załatwienia sprawy w formie pisemnej, przy czym nie odnosi się to tylko do czynności kończącej postępowanie, tj. do wydania decyzji, ale również do wszystkich istotnych czynności w toku jej załatwienia, jak komunikowania się organu ze stronami i stron z organem, przyjmowania oświadczeń i wyjaśnień stron, przesłuchiwanie świadków (protokoły), oględziny (protokoły) itp. Wszystkie czynności, nawet dokonane tylko ustnie (wyjaśnienia stron, zeznania świadków, odebranie opinii biegłego, ustalenia istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności faktycznych itp.), muszą być utrwalone w protokole, a zatem w postaci pisemnej³. Jest to spójne ze stanowiskiem doktryny, zgodnie z którym pisemność załatwiania sprawy należy rozumieć szeroko. Bez utrwalenia przebiegu i treści czynności postępowania nie byłaby bowiem możliwa kontrola instancyjna ani kontrola w trybie nadzoru. Sądowa kontrola legalności decyzji administracyjnych również wymaga zakładowania akt sprawy, gdyż na ich podstawie można ocenić zgodność postępowania z prawem⁴.

W literaturze przedmiotu niejednokrotnie podkreślano, że zasada ogólna pisemnego załatwienia spraw oznacza w głównej mierze zasadę rozstrzygania spraw administracyjnych przez wydanie decyzji na piśmie⁵. W doktrynie zaznacza się natomiast, że zasada pisemności postępowania administracyjnego dotyczy całości postępowania, a nie tylko jego fazy decyzyjnej. Podkreśla się, że specyfika postępowania administracyjnego, realizującego ideę procesu inkwizycyjnego, opartego na ciągu formalnych czynności organu administracji i braku, nie licząc sytuacji przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, koncentracji materiału dowodowego w jednym czasie i miejscu, wymusza konieczność pisemnego utrwalenia w aktach sprawy, a następnie uzewnętrznienia ustaleń dokonanych w toku postępowania. Pisemny charakter postępowania administracyjnego koresponduje również z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), pozwala bowiem ograniczyć ewentualne spory odnośnie do ustalonych w postępowaniu okoliczności faktycznych i prawnych⁶.

Należy za orzecznictwem zaakcentować, że wadliwe procedowanie organu administracji w zakresie przyjętej formy dokumentu doręczanego i formy doręczania nie może szkodzić stronie, która taki dokument otrzymała, w tym nie może pozbawić jej prawa do wniesienia odwołania od tak otrzymanego rozstrzygnięcia. Przepisy dotyczące doręczeń mają przede wszystkim charakter gwarancyjny dla strony postępowania, nie zaś dla organu i nie można przepisów tych interpretować na niekorzyść strony⁷. NSA zaznaczał także, że ogłoszenie ustne decyzji administracyjnej, jako wyjątek od zasady pisemności, wymaga utrwalenia tej czynności na piśmie w drodze sporządzenia protokołu (art. 67 § 2 pkt 5 k.p.a.), który powinien odpowiadać wymaganiom art. 68 i 107 k.p.a. w zakresie koniecznych elementów decyzji⁸.

3 Wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r., II GSK 1260/10, LEX nr 1134638.

4 J. Borkowski, (w:) J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1985, s. 82.

5 W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1983, s. 96.

6 Zob. M. Cherka, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2021, komentarz do art. 14 (baza danych Legalis).

7 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27 kwietnia 2022 r., II SA/Bd 1459/21, LEX nr 3360474.

8 Uchwała NSA(5n) w Warszawie z 13 października 1997 r., FPK 13/97, ONSA 1998, nr 1 poz. 7.

Analogiczne stanowisko dotyczy sytuacji przy ustnym ogłoszeniu decyzji, z którą związany jest obowiązek organu, a nie strony, sporządzenia stosownego protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę. Strona nie może być bowiem obciążana negatywnymi skutkami niewykonania tego obowiązku organu co do sporządzenia protokołu lub adnotacji, o ile doszło do ustnego ogłoszenia decyzji, a tym samym brak protokołu lub adnotacji z ustnego ogłoszenia decyzji nie przesądza o tym, że takiego ogłoszenia nie było⁹.

Naczelny Sąd Administracyjny w przedmiocie poglądu, że decyzje administracyjne, a szczególnie deklaratoryjne, które podlegają swobodnej ocenie dowodów, należy w postępowaniu sądowym traktować jak dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c.¹⁰, jest błędny, gdyż koncentruje się on tylko na jednym z formalnych aspektów decyzji administracyjnej, a mianowicie na jej pisemnej postaci. Tymczasem w artykule 14 § 2 k.p.a. przewidziano sytuacje, w których decyzje mogą być wydawane ustnie, a wtedy trudno jest wywodzić, że sąd w sprawie cywilnej nie jest związany decyzją w wyniku zrealizowania uprawnienia do swobodnej oceny protokołu stwierdzającego jej treść i okoliczności wydania¹⁰. W orzecznictwie zaznacza się, że ustna decyzja, której treść powinna być odzwierciedlona w protokole, nie może być potwierdzona następnie odrębną, pisemną decyzją¹¹.

Forma dokumentu elektronicznego i związane z nią wątpliwości

Ustawą z dnia 12 lutego 2010 roku o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw¹², wprowadzono znaczącej zmiany w art. 14 § 1 k.p.a., który zaczął stanowić, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹³, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej.

Projektodawca w uzasadnieniu do przedmiotowej zmiany wskazał, że są one konsekwencją wprowadzenia do ustawy o informatyzacji pojęć: elektroniczna skrzynka podawcza, urzędowe poświadczenie odbioru oraz dodanie w ustawie identyfikacji użytkownika systemów teleinformatycznych. Szereg zmian zostało wprowadzonych w konsekwencji rozwoju technologii i niewykorzystywania przestarzałych urządzeń. Najważniejszą zmianą było umożliwienie organom załatwiania sprawy w formie innej niż pisemna, tj. w postaci dokumentu elektronicznego doręczanego środkami komunikacji elektronicznej, przy założeniu, że obie formy są tożsame i równoważne. Brak tego zapisu w ustawie stanowił ograniczenie i powodował,

9 Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2012 r., II SA/Wa 32/12, LEX nr 1139015.

10 Postanowienie SN z 11 lutego 2011 r., I CSK 213/10, LEX nr 936474.

11 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 września 2007 r., II SA/Bd 255/07, LEX nr 384141.

12 Ustawa z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. nr 40 poz. 230).

13 Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. nr 64 poz. 565, ze zm.).

iż organy mogły wydawać decyzje i postanowienie jedynie w formie papierowej. Pierwszy pakiet zmian w k.p.a. polegał na nałożeniu na organ obowiązku zastosowania do doręczeń środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona się o to zwróciła lub wyraziła zgodę¹⁴. Projektodawca podkreślił na wstępie uzasadnienia do przedmiotowych zmian, że uchwalona w 2005 roku wspomniana ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne była uważana za bardzo ważny, a nawet przełomowy krok w procesie przekształcania Rzeczypospolitej Polskiej w nowoczesne państwo, które może sprostać wymaganiom XXI wieku¹⁵.

W judykaturze wskazywało się wówczas, że:

użycie spójnika „lub” w przepisie art. 14 § 1 k.p.a., powoduje, że dokument może być sporządzony równocześnie w dwóch prawnie równoważnych formach: dokumentu papierowego oraz dokumentu elektronicznego. Treść dokumentów w obu tych formach musi być identyczna, a ponadto dokumenty muszą być podpisane w tej samej dacie¹⁶.

W 2018 roku w zakresie brzmienia art. 14 k.p.a., na mocy ustawy z dnia 6 marca 2018 roku – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej¹⁷, doszło do wprowadzenia kolejnej zmiany, tj. zgodnie z nowym wówczas brzmieniem art. 14 § 2 k.p.a., sprawy mogą być załatwiane – oprócz ustnej formy, także telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁸ lub za pomocą innych środków łączności – gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego sposobu załatwienia spraw powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Projektodawca w uzasadnieniu powyższej zmiany podkreślił, że doprowadzi ona do poprawy sytuacji oraz usprawnienia postępowań dotyczących nie tylko przedsiębiorców, ale polskich obywateli w ogóle. Projektowane zmiany miały bowiem początkowo znaleźć swoje miejsce w przepisach ustawy – Prawo przedsiębiorców, jednak w wyniku zgłoszonych uwag w ramach uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych nadano im przymiot zasad uniwersalnego wymiaru i postanowiono dołączyć je do ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Nowe sformułowanie brzmienia art. 14 § 2 k.p.a. poszerza liczbę „odformalizowanych” sposobów załatwiania spraw. Po nowelizacji k.p.a. będzie to mogło nastąpić także drogą telefoniczną lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej bądź też innych form łączności. Jest to wyraz postępujących dążeń do ograniczenia nadmiernego formalizmu postępowań, przyspieszenia procedowania spraw oraz odciążenia polskich obywateli,

14 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2110.htm>, plik: druk nr 2110, s. 14 i 15 (13.09.2022 r.).

15 Tamże, s. 1.

16 Wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2174/17, LEX nr 2522147.

17 Ustawa z 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 650).

18 Ustawa z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2017 r. poz. 1219 oraz z 2018 r. poz. 650).

na co wpływ ma niewątpliwie rozwój nowych technologii, w tym technik komunikowania się na odległość¹⁹.

Naczelny Sąd Administracyjny zaznacza, że co prawda ustawodawca w art. 14 § 2 k.p.a. przewidział prawną możliwość ustnego załatwienia sprawy, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie oraz w art. 55 § 1 k.p.a. możliwość telefonicznego wezwania strony do udziału w czynnościach procesowych w sprawach niecierpiących zwłoki, jednakże w obu przypadkach zarówno treść, jak i istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji²⁰.

W doktrynie podkreśla się, że to wyłącznie strona postępowania może określić, co leży lub nie leży w jej interesie, co w konsekwencji prowadzi do konstatacji, że zwrot „gdy przemawia za tym interes strony” należałoby uważać za równoznaczne pod względem swego sensu ze zwrotem „gdy strona na to się zgadza”²¹.

W literaturze przedmiotu słusznie wskazywano na wątpliwości pojawiające się do 5 października 2021 roku dotyczące tego, czy przepisy k.p.a., stanowiące o formie pisemnej, odnoszą się także do dokumentów elektronicznych, ponieważ w treści komentowanego przepisu rozróżniano formę pisemną i formę dokumentu elektronicznego²².

Zasada równoważności pism na papierze i w formie elektronicznej

Mocą art. 61 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych²³, ustawodawca, z dniem 5 października 2021 roku, uchylił przepis art. 14 § 1 k.p.a. oraz wprowadził cztery nowe paragrafy 1a–1d, zgodnie z którymi sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a., pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Przepis art. 14 § 1b k.p.a. stanowi, że sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonej kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. Przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się w przypadku pism generowanych automatycznie. Przepis art. 14 § 1c k.p.a. stanowi z kolei, że sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu

19 Zob. Rządowy projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2055>, plik: 2055-uzasad., s. 3 i 4 (13.09.2022 r.).

20 Wyrok NSA z 22 kwietnia 2020 r., II OSK 1132/19, LEX nr 3085232.

21 Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962, s. 120.

22 P.M. Przybyśz, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 14.

23 Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2320, obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 569 t.j.).

strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁴. Natomiast, zgodnie z § 1d cytowanego przepisu, pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Do opatrywania ich podpisami i pieczęciami stosuje się przepisy § 1a i 1b.

Projektodawca w uzasadnieniu powyższych zmian zaznaczył, że wprowadzają one generalną zasadę równoważności pism służących załatwianiu spraw bez względu na to, czy zostały sporządzone i utrwalone w postaci elektronicznej, czy na papierze, a także zmiany ustalające ujednolicone zasady komunikacji z organami administracji publicznej z wykorzystaniem spełniającej standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej. Projektodawca podkreślił, że utworzone zostają również podstawy dla automatycznego załatwiania spraw – dzięki wykorzystaniu nowych narzędzi wprowadzonych do stosowania rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 roku w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającym dyrektywę 1999/93/WE²⁵, czyli środków identyfikacji elektronicznej zapewniających odpowiedni poziom bezpieczeństwa i kwalifikowanej pieczęci elektronicznej organu. Projektodawca zwrócił uwagę, że obowiązująca wówczas, ustalona w art. 14 § 1 k.p.a. zasada załatwiania spraw w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, w znacznym stopniu się zdezaktualizowała. Według projektodawcy miały się bowiem przeciwstawiać w niej dwa różne klasyfikacyjne pojęcia i – co za tym idzie – pojęcia nieporównywalne. „Forma pisemna” odnosiła się do sposobu wyrażenia treści (w formie pisemnej, czyli za pomocą znaków pisma), a „forma dokumentu elektronicznego” do sposobu utrwalenia treści. Projektodawca zauważył, że mając na uwadze, iż dokument elektroniczny to dane, które wcale nie muszą być wyrażone pismem w postaci elektronicznej, ale może to być też nagranie dźwiękowe, nagranie wideo, baza danych, grafika wektorowa itd., wymienienie w jednym zdaniu dokumentu elektronicznego obok formy pisemnej, powszechnie rozumianej jako pismo sporządzone na papierze i odręcznie podpisane, nie tylko zaburza logikę przepisu, ale też powoduje konieczność wprowadzenia specjalnych wymagań doprecyzowujących, przeznaczonych dla określonych rodzajów dokumentów elektronicznych i – co za tym idzie – licznych przepisów szczegółowych. Bez takiego doprecyzowania można bowiem rozumieć, że ogólną zasadą dla załatwiania spraw jest sporządzanie pism w postaci papierowej podpisanych własnoręcznym podpisem lub wykorzystanie jakiegokolwiek dokumentu elektronicznego, który wcale nie musi być pismem. Ujmując inaczej – można wnieść odwołanie od decyzji zapisane jako nagranie dźwiękowe w pliku w formacie mp3. Takie podejście może dotyczyć w praktyce każdego dokumentu elektronicznego, dla którego nie określono wzoru

24 Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346, 568, 695, 1517 i 2320).

25 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającym dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014, s. 73).

ustalającego w szczególności, że musi on być wyrażony za pomocą znaków pisma. Projektodawca zaznaczył także, że powyższa zasada hamuje rozwój nowoczesnych usług online w przypadku, gdy w ogóle nie ma potrzeby wykorzystywania dokumentu elektronicznego rozumianego jako dane stanowiące odrębną całość znaczeniową i zapisane w określonym formacie (por. art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne), usług, dla których wystarczy identyfikacja elektroniczna wnoszącego sprawę, bez potrzeby wnoszenia podania lub wniosku stanowiącego dokument elektroniczny, a potwierdzenie załatwienia w ten sposób sprawy może być generowane automatycznie przez system teleinformatyczny, w którym udostępniana jest usługa²⁶.

W literaturze przedmiotu zaznacza się, że postać papierowa to sposób utrwalenia pisma na papierze, najczęściej poprzez wydruk elektronicznie sporządzonego dokumentu i opatrzenie go odręcznym podpisem, ewentualnie odręczne sporządzenie całej treści dokumentu wraz z podpisem na papierze²⁷.

W piśmiennictwie podkreśla się, że adresatem przepisów poprzedzających (§ 1a, 1b i 1c) są organy administracji publicznej, przepisy te regulują bowiem załatwianie spraw i prowadzenie postępowania administracyjnego, co należy do kompetencji tych organów. Przepis art. 14 § 1d jest natomiast adresowany do stron i uczestników postępowania wnoszących pisma do organu administracji prowadzącego postępowanie, jak i do organów administracji kierujących pisma do tego organu. Pisma kierowane przez podmioty niepubliczne do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej (o opatrywaniu tych pism podpisami i pieczęciami zob. uwagi do § 1a), natomiast korespondencja na piśmie między organami może następować z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną odnośnego organu administracji publicznej (§ 1b)²⁸.

W doktrynie wskazywano, że w ówczesnym stanie prawnym – do dnia 5 października 2021 roku – z językowej wykładni przepisu art. 14 k.p.a. wynikało, że forma dokumentu elektronicznego nie stanowi odmiany formy pisemnej, lecz jest odrębną formą załatwiania spraw. Równocześnie oznaczało to, że organ administracji publicznej ma swobodę w wyborze alternatywnej formy załatwienia spraw, przy czym do załatwienia sprawy w formie dokumentu elektronicznego konieczne było spełnienie przesłanek przewidzianych w ustawie o świadczeniu usług drogą elektroniczną. W sytuacji jednak, gdy w przepisach zastrzegano możliwość załatwienia sprawy wyłącznie w formie pisemnej, organ nie mógł ze względu na brak odmiennych postanowień, załatwić sprawę w formie dokumentu elektronicznego. Bezsporne było także to, że w razie, gdy organ administracji publicznej załatwił już sprawę administracyjną w drodze decyzji mającej formę pisemną, wykluczone było zastosowanie w tej samej sprawie formy dokumentu elektronicznego, czy tym bardziej załatwienie tej samej sprawy ustnie. Kodeks

26 Zob. Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=239>, plik: 239-uzasad., s. 88, 89 (13.09.2022 r.).

27 M. Wilbrandt-Gotowicz, (w:) K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Światała, K. Wojsyk, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 61, s. 437.

28 A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2022, art. 14 (baza danych LEX).

nie przewiduje bowiem ani zatwierdzania decyzji wydanych ustnie decyzjami pisemnymi lub decyzjami w formie elektronicznej, ani zastępowania decyzji sporządzonej i wydanej w jednej z tych form inną formą lub innymi formami przewidzianymi w komentowanym przepisie²⁹.

Doktryna słusznie zatem podkreśla, że z mocy powyższej ustawy o doręczeniach elektronicznych zostały usunięte z k.p.a. przepisy wskazujące na to, że forma dokumentu elektronicznego jest formą alternatywną wobec formy pisemnej. Poczynając od 5 października 2021 roku, uzasadnione jest mówienie o dwóch postaciach utrwalenia pisma, a nie o dwóch formach dokumentów. Postać papierowa i postać elektroniczna pisma są równorzędne³⁰.

W jednym z najnowszych orzeczeń wskazuje się, że przewidziana w art. 109 § 2 k.p.a. możliwość ustnego ogłoszenia decyzji stronie dotyczy jedynie sytuacji wskazanej w art. 14 § 2 k.p.a., to jest, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Organ zatem może zastosować tę formę tylko wówczas, gdy stanowiska organu i strony są zgodne, natomiast w razie rozbieżności stanowisk – organ jest obowiązany przeprowadzić postępowanie i wydać decyzję pisemną zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego³¹.

Równorzędność postaci papierowej i elektronicznej pozostaje także istotna, mając na uwadze osoby, które nie posługują się rozwiązaniami, które niesie współczesna technika (dotyczy to zwłaszcza ludzi starszych). Między innymi dla takich osób powinna zostać zachowana możliwość skorzystania z tradycyjnej formy pisemnej, co tym samym pozwoli na niewykluczenie ich z kręgu zainteresowanych załatwieniem spraw w postępowaniu administracyjnym.

Odstąpienie od zasady czynnego udziału stron w postępowaniach administracyjnych

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2³² wprowadziła do ustawy o COVID-19³³ art. 15zzzzzn, który ułatwia pracę urzędom administracji obsługującym organy administracji publicznej, w szczególności wykonującym zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów. W czasie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii, w szczególności, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może odstąpić od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, wyrażonej w art. 10 § 1 k.p.a., także w przypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa. Organ administracji publicznej może również zapewnić stronie udostępnienie akt sprawy

29 Tamże.

30 P.M. Przybysz, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 14.

31 Wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2022 r., I SA/Wa 2110/17, LEX nr 3382567.

32 Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695).

33 Ustawa z 31 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 t.j.).

lub poszczególnych dokumentów stanowiących akta sprawy również za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną na adres wskazany w rejestrze danych kontaktowych, o którym mowa w art. 20j ust. 1 pkt 3 ustawy z 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne lub inny adres elektroniczny wskazany przez stronę. Ponadto organ administracji publicznej może przeprowadzić czynność w toku postępowania wymagającego zgodnie z przepisami prawa osobistego stawiennictwa, również przez udostępnienie przez stronę lub innego uczestnika postępowania swojego wizerunku w czasie rzeczywistym, za pośrednictwem transmisji audiowizualnej, o ile przemawia za tym interes strony, a organ prowadzący postępowanie wyraził na to zgodę.

W przedmiocie rozliczania organów administracji publicznej z problemów technicznych powodujących brak możliwości udzielenia w ustawowo określonym terminie żądanej informacji, w orzecznictwie wskazuje się, że rzeczone problemy nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia, że organ nie dopuścił się bezczynności. Trudności związane z odbiorem korespondencji z uwagi na nieobecność pracownika wyznaczonego do obsługi platformy ePUAP nie mogą obciążać wnioskodawcy kierującego swój wniosek na prawidłowy adres skrzynki odbiorczej organu. Do organów administracji publicznej należy bowiem zorganizowanie obsługi technicznej poczty w taki sposób, aby zapewnić niezwłoczny odbiór przesyłanych na jej adres podań, wniosków i pism, wobec prawnej dopuszczalności wnoszenia ich drogą elektroniczną (por. wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt I OSK 2946/15; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 613/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt II SAB/Łd 207/17 i przywołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie sądowno-administracyjnym trafnie podkreśla się, że ryzyko nieodebrania przez organ wniosku wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej, skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej, a tym bardziej elektronicznej skrzynki podawczej zlokalizowanej na ePUAP, obciąża ten organ (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt II SAB/Po 110/19; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt III SAB/Gl 45/19). Słusznie też wywodzi się, że skutki błędów czy nieprawidłowości w zakresie kształtowania i obsługiwania przez organy administracji publicznej oficjalnych systemów służących do komunikacji z tymi organami (np. poczty elektronicznej, systemu ePUAP) nie mogą być przerzucane na korzystających z tych systemów (por. wyrok NSA z 27 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1622/19, wyrok WSA w Warszawie z 10 października 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 475/19)³⁴.

Doręczenia w postaci elektronicznej

W ramach art. 39 § 1 k.p.a., zmienionego mocą ustawy z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych przyjęto, że organ doręcza pisma w postaci elektronicznej na adres wskazany do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje w siedzibie organu. Wskazane w tym paragrafie zastrzeżenie dotyczące doręczenia w siedzibie organu zostało

³⁴ Wyrok WSA w Opolu z 1 czerwca 2020 r., II SAB/Op 31/20, LEX nr 3017349.

następie rozszerzone ustawą z 8 czerwca 2022 roku o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową o „konto w systemie teleinformatycznym organu”³⁵.

Ponadto, w drodze wcześniej wspomnianej ustawy z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych³⁶, do art. 39 zostały dodane § 2–3 k.p.a., które regulują przypadki braku możliwości doręczenia w powyższy sposób oraz § 4, zmieniono ponadto art. 39¹ k.p.a. Biorąc za podstawę art. 39 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem za pośrednictwem operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Gdyby nie było możliwe doręczenie w żaden z powyższych sposobów, organ administracji publicznej, działając na podstawie art. 39 § 3 k.p.a. doręcza pisma przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 roku – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1041 i 2320) albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Projektodawca podkreślił, że przyjęcie ogólnej zasady, iż doręczenie elektroniczne jest priorytetem przed doręczeniem papierowym, jest celowe i ma zrewolucjonizować dotychczasowe podejście w tym zakresie. W projekcie nowelizacji wskazano, że w związku z uruchomieniem bazy adresów elektronicznych znaczącemu uproszczeniu mogą ulec także zasady wnoszenia i doręczania pism. Dotychczas organ doręczający mógł mieć pewność, że doręczenie realizowane jest na właściwy adres, tylko w sytuacji, gdy adresatem doręczenia był podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą. W przypadku podmiotów niepublicznych organ musiał wysłać do adresata zawiadomienie o możliwości odebrania pisma w systemie tego organu wraz z pouczeniem, gdzie i w jaki sposób ów adresat może się z pismem zapoznać. Zwykle oznaczało to wysłanie wiadomości zawiadamiającej pocztą elektroniczną, czyli w sposób, który nie daje ani nadawcy, ani odbiorcy gwarancji dostarczenia korespondencji. Taki sposób doręczenia był uciążliwy zarówno dla doręczającego organu, jak i dla adresatów³⁷.

W przypadku doręczenia pisma na adres do doręczeń elektronicznych, zgodnie z obecnym brzmieniem art. 39¹ k.p.a., pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 ustawy z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych³⁸, zwanej dalej „bazą adresów elektronicznych”, a w przypadku pełnomocnika – na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w podaniu albo adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której

35 Ustawa z 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. z 2022 r. poz. 1301).

36 Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2320, obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 569 t.j.).

37 Zob. Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych..., op. cit, s. 88, 89 (27.09.2022 r.).

38 Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2320, obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 569 t.j.).

wniesiono podanie, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych.

Przedmiotowa nowelizacja ma spowodować zasadniczą zmianę, dzięki której powstanie baza adresów elektronicznych i pojawi się po stronie nadawcy pewność, że doręczenie na wskazany w tej bazie adres do doręczeń elektronicznych będzie skuteczne, a ponadto uzyska on ustandaryzowane dowody doręczenia bez względu na to, czy adresatem będzie podmiot publiczny dysponujących skrzynką doręczeń, czy podmiot niepubliczny posiadający adres do doręczeń elektronicznych dostarczany w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Podmioty publiczne będą mogły sprawdzić adres do doręczeń elektronicznych adresata w bazie adresów elektronicznych i zrealizować wysyłkę za pomocą systemów obsługujących korespondencję. Dzięki temu będzie mogła być także zapewniona automatyczna komunikacja między systemami podmiotów publicznych w przypadku, gdy są one stronami lub uczestnikami postępowania administracyjnego i niezbędne jest umocowane prawnie rejestrowane doręczenie elektroniczne. Projektodawca podkreślił, że w celu osiągnięcia zaprezentowanego modelu wystarczy jednorazowe dostosowanie systemów podmiotów publicznych do standardu usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Niebagatelne znaczenie dla osób fizycznych i przedsiębiorców ma mieć także to, że zamiast konieczności logowania się do systemu podmiotu publicznego, aby odebrać korespondencję, otrzymają możliwość dostępu do niej z wykorzystaniem swojego adresu do doręczeń elektronicznych³⁹.

W projekcie nowelizacji ustawy z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych⁴⁰ zaznaczono, że powiązanie zasady doręczania na adres do doręczeń elektronicznych, wpisany do bazy adresów elektronicznych, oraz obowiązkowym ujawnieniem w tej bazie adresów do doręczeń elektronicznych podmiotów publicznych, daje podstawy do uchylecia art. 39².

Przepis art. 39³ k.p.a. został dodany na mocy ustawy z 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁴¹ (Dz.U. z 2020 r. poz. 695 ze zm.) i wszedł w życie 18 kwietnia 2020 roku. Przepis ten miał stanowić ułatwienie dla organów administracji publicznej w zakresie prowadzonych postępowań. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 39³ k.p.a., po nowelizacji wprowadzonej ustawą z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych⁴², w przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym bądź podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną, bądź kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma. Na wydruku powinna widnieć informacja, że pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym,

39 Zob. Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych..., op. cit, s. 88, 89 (27.09.2022 r.).

40 Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych..., op. cit.

41 Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695 ze zm.)

42 Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych..., op. cit.

ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną; ponadto, zawiera także identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane. Wydruk przedmiotowego pisma, może również zawierać mechanicznie odtwarzany podpis osoby, która podpisała pismo. Niniejsze pismo stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w postaci elektronicznej.

Konsekwencją umożliwienia zastosowania usługi rejestrowanego doręczenia jest zaistnienie fikcji doręczenia, opartej na tzw. dowodzie wysłania.

W przypadku doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych, do ustalenia dnia doręczenia korespondencji stosuje się przepis art. 42 ustawy z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych, zgodnie z którym w przypadku doręczania korespondencji przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego korespondencja jest doręczona we wskazanej w dowodzie otrzymania chwili:

1. Odebrania korespondencji – w przypadku odebrania korespondencji przekazanej na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego.
2. Wpłynięcia korespondencji – w przypadku wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego. Natomiast, gdy upłynie 14 dni od dnia wpłynięcia korespondencji przesłanej przez podmiot publiczny na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego, jeżeli adresat nie odebrał go przed upływem tego terminu, korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie 14 dni od wskazanego w dowodzie otrzymania dnia wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego.

Projektodawca w przedmiocie powyższych zmian wskazał, że w organach administracji publicznej zwykle pisma powstają jako tekst utrwalony w postaci elektronicznej, który następnie jest drukowany i podpisywany w celu doręczenia go w formie papierowej. Wykorzystanie publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej ma pozwolić na wygodną i natychmiastową wysyłkę elektroniczną bez względu na to, czy chodzi o adres elektroniczny, czy tradycyjny. Możliwość wykorzystania usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, która z definicji zapewnia rozpoznanie nadawcy i adresata, daje pewność czasu doręczenia oraz doręczonej treści, co w sposób zasadniczy zwiększy pewność doręczeń elektronicznych⁴³.

Podsumowanie

Przyjęta pierwotnie w k.p.a. zasada, wskazująca, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej, wraz z rozwojem postępu i technologii, przyczyniała się do hamowania i uniemożliwiania realizacji przyjętej również w k.p.a. zasady szybkości i prostoty postępowania.

⁴³ Zob. Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych..., op. cit, s. 94 (27.09.2022 r.).

Przełomową zmianą było umożliwienie organom załatwiania sprawy w formie innej niż forma pisemna, tj. w postaci dokumentu elektronicznego, doręczanego za pomocą komunikacji elektronicznej, przy założeniu, że obie formy są tożsame i równoważne. Słusznie wskazywano bowiem w literaturze przedmiotu, że przed zmianami z 5 października 2021 roku istniały wątpliwości, czy przepisy k.p.a., odnoszące się do formy pisemnej, dotyczą również dokumentów elektronicznych.

Brak przepisu umożliwiającego organom administracji publicznej załatwiania sprawy w formie innej niż forma pisemna było ograniczeniem i powodowało, że organy mogły wydawać decyzje i postanowienie jedynie w formie papierowej, co nie pozwalało na korzystanie z rozwoju obecnych technologii i przekształcenia Rzeczypospolitej Polskiej w nowoczesne państwo, które może sprostać rzeczywistości charakterystycznej dla XXI wieku.

Ważnym krokiem w przedmiotowych zmianach było również nałożenie na organ administracji publicznej obowiązku zastosowania do doręczeń środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona się o to zwróciła lub wyraziła zgodę.

Zgodnie z założeniami wskazanymi przez projektodawcę w uzasadnieniu nowelizacji usprawnienia postępowań mają obejmować nie tylko przedsiębiorców, ale wszystkich obywateli.

Z orzecznictwa wynika, że za ewentualne błędy organów administracji publicznej nie mogą ponosić konsekwencji petenci, co może, pomimo błędnego działania organu, podważyć zaufanie obywateli do państwa. Judykatura wprost wskazuje w tym zakresie, że strona nie może ponosić szkody wynikającej z błędnego działania organu. Dotyczy to również sytuacji, gdy organy administracji publicznej borykają się z problemami technicznymi, które uniemożliwiają udzielenie w ustawowo określonym terminie żądanej informacji. Wówczas, co w orzecznictwie zostało wyraźnie zaakcentowane, rzeczone problemy techniczne nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia, że organ nie dopuścił się bezczynności.

Obok powyższych rozszerzeń podmiotowych, nowelizacje przyczyniły się także do zwiększenia liczby „odformalizowanych” sposobów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, dzięki nowemu brzmieniu art. 14 § 2 k.p.a. Można zaobserwować, w ślad za zapewnieniami ustawodawcy, że omawiane zmiany mają na celu ograniczenie nadmiernego formalizmu postępowań, przyspieszenia procedowania spraw oraz odciążenia obywateli, na co wpływ ma niewątpliwie rozwój nowych technologii, w tym technik komunikowania się na odległość. Niniejsze sprzyja otwarciu się na korzystanie z nowoczesnych usług online, usług, w przypadku których wystarczy identyfikacja elektroniczna wnoszącego sprawę, bez potrzeby wnoszenia podania lub wniosku stanowiącego dokument elektroniczny, a potwierdzenie załatwienia w ten sposób sprawy może być generowane automatycznie przez system teleinformatyczny, w którym jest udostępniana usługa.

Wydaje się jednak, mimo systematycznego poszerzania alternatywnych sposobów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, że tradycyjna pisemna forma pozostanie na razie jako obowiązująca, obok nowych rozwiązań, wprowadzanych do systemu prawnego.

Rzeczony rozwój technik komunikowania się na odległość, biorąc także pod uwagę obecną sytuację związaną z COVID-19 i konieczność przyspieszenia rozwoju rzeczonych rozwiązań oraz związane z tym regulacje prawne zmierzają, w mojej ocenie, do upowszechnienia drogi

elektronicznej, co wymusi ostatecznie z jednej strony elastyczność i otwartość na nowe techniki i technologie osób załatwiających sprawy, a z drugiej strony będzie wymagało przyjęcia intuicyjnych rozwiązań zarówno informatycznych, jak i przepisów je regulujących, aby każdy petent mógł załatwić swoją sprawę przed organem administracji publicznej w innej formie niż pisemna.

Mając na uwadze wszystkie wskazane kwestie, uważam, że ustawodawca zapewnia warunki na wnikliwe i szybkie działanie organów administracji publicznej w danej sprawie, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, w tym mając na uwadze szczególnie warunki, takie jak pandemia i związane z nią ograniczenia i utrudnienia. Wydaje się, przyjęte regulacje w obowiązującym stanie prawnym funkcjonują prawidłowo, a przedmiotowe zmiany prowadzą do poszerzania alternatywnych sposobów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Uważam zatem, że twierdzenie, iż droga elektroniczna stanowi wsparcie dla zasady pisemności, należy uznać za prawdziwe.

Bibliografia

Literatura

- Borkowski J., (w:) J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1985.
- Cherka M., (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2021 (baza danych Legalis).
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne*, PWN, Warszawa 1983.
- Przybysz P.M., (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany* (baza danych LEX).
- Wilbrandt-Gotowicz M., (w:) K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Światała, K. Wojsyk, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Wróbel A., (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego* (baza danych LEX).

Akty prawne

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającą dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014, s. 73).
- Ustawa z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. nr 40 poz. 230).
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. nr 30 ze zm.).
- Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695).
- Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (w dacie przytoczenia: Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 t.j. ze zm.), zw. k.p.c.
- Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. nr 64 poz. 565, ze zm.).

- Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346, 568, 695, 1517 i 2320).
- Ustawa z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2017 r. poz. 1219 oraz z 2018 r. poz. 650).
- Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2320, obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 569 t.j.).
- Ustawa z 31 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 t.j.).
- Ustawa z 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 650).
- Ustawa z 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. z 2022 r. poz. 1301).
- Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z 17 marca 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu k.p.a. (Dz.U. z 1980 r. nr 9 poz. 26).

Orzecznictwo

- Postanowienie SN z 11 lutego 2011 r., I CSK 213/10, LEX nr 936474.
- Uchwała NSA(5n) w Warszawie z 13 października 1997 r., FPK 13/97, ONSA 1998, nr 1, poz. 7.
- Wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2174/17, LEX nr 2522147.
- Wyrok NSA z 22 kwietnia 2020 r., II OSK 1132/19, LEX nr 3085232.
- Wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r., II GSK 1260/10, LEX nr 1134638.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 września 2007 r., II SA/Bd 255/07, LEX nr 384141.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27 kwietnia 2022 r., II SA/Bd 1459/21, LEX nr 3360474.
- Wyrok WSA w Opolu z 1 czerwca 2020 r., II SAB/Op 31/20, LEX nr 3017349.
- Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2012 r., II SA/Wa 32/12, LEX nr 1139015.
- Wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2022 r., I SA/Wa 2110/17, LEX nr 3382567.

Pozostałe źródła

- Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=239>, plik: 239-uzasad. (13.09.2022 r.).
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2110.htm>, plik: druk nr 2110 (13.09.2022 r.).
- Rządowy projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2055>, plik: 2055-uzasad. (13.09.2022 r.).

CYTOWANIE

Zuzanna Tokarzewska-Żarna, *Droga elektroniczna jako wsparcie zasady pisemności*, Studia Administracyjne 2(16)/2022, 43–58, DOI: 10.18276/sa.2022.16-04.