

# „Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16.4.2020 r.

► dr hab. Grzegorz Sibiga<sup>1</sup>

W nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, dokonanej ustawą z 16.4.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-COV-2<sup>2</sup> (jedną z tzw. specustaw), dopuszczono tradycyjne doręczanie wydruków pism wydanych i podpisanych w formie dokumentu elektronicznego. W artykule przedstawiam przyczyny i zakres tego specyficznego rozwiązania, a także konsekwencje i wątpliwości wynikające z jego stosowania.

## Wprowadzenie

W InstrWspARSCoV2U (tzw. tarczy antykryzysowej 3.0) znówelizowano także KPA poprzez dodanie art. 39<sup>3</sup>. Wprowadzono w nim do postępowania administracyjnego ogólne rozwiązanie polegające na tym, że **pismo organu administracji publicznej, które jest wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane elektronicznie (lub opatrzone pieczęcią elektroniczną), przekształca się – poprzez jego wydruk – w dokument w postaci papierowej, które następnie doręcza się w tradycyjny sposób (przewidziany dla pism w postaci papierowej)**. Nie jest to rozwiązanie tymczasowe (doraźne), ponieważ w odróżnieniu od niektórych innych przepisów prawa administracyjnego dotyczących postępowania w administracji publicznej<sup>4</sup>, nie zostało ono przyjęte tylko na czas stanu epidemii lub sta-

nu zagrożenia epidemicznego. Nowe rozwiązanie podąża w przeciwnym kierunku niż dotychczasowe, uchwalane od 1998 r. nowelizacje KPA, których celem była informatyzacja kolejnych czynności w postępowaniach uregulowanych w KPA, w tym także czynności doręczania pism organu<sup>5</sup>, czego naturalną konsekwencją była rezygnacja z papierowych nośników pism. Tym razem, w najnowszej nowelizacji, następuje odwrotny proces przeniesienia na nośnik papierowy pism z systemu informatycznego organu stworzonych w wyniku cyfrowego wydawania i podpisywania dokumentów elektronicznych. Dlatego też na potrzeby niniejszego artykułu nazwałem wprowadzone rozwiązanie „odwróconą cyfryzacją”.

## Cele wprowadzenia „odwróconej cyfryzacji”

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy<sup>6</sup> nie wskazuje się przyczyny wprowadzenia do KPA rozwiązania polegającego na dokonywaniu doręczeń wydruków dokumentów elektronicznych organu. Należy jednak przyznać rację twierdzeniu, że celem wprowadzenia tej instytucji było **zwiększenie wykorzystania systemów teleinformatycznych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez właściwe organy administracji publicznej, w sytuacji gdy nie zachodzi żadna z trzech opcjonalnych przesłanek zastosowania doręczenia elektronicznego z art. 39<sup>1</sup> § 1 KPA** (tj. nie nastąpiło wniesienie pisma przez uczestnika na elektroniczną skrzynkę podawczą organu, uczestnik nie wystąpił w inny sposób o e-doręczenia pisma lub nie wyraził na to zgody)<sup>7</sup>. Chodzi tutaj o sytuację, gdy organ administracji publicznej w swojej sferze wewnętrznej jest przygotowany i zorganizowany do elektronicznego obiegu pism, w szczególności wdrożył elektroniczne zarządzanie dokumentacją (EZD)<sup>8</sup>, dzięki czemu wydaje i podpisuje dokumenty elektroniczne. Jednocześnie z przyczyn formalnych organ nie może doręczać dokumentów elektronicznych uczestnikom postępowania za pomocą środków komunikacji elektronicznej, bowiem nie został spełniony ani jeden z trzech warunków wskazanych w art. 39<sup>1</sup> § 1 KPA. W takim wypadku postulaty szybkości i prostoty postępowania mogą jednak w określonych okolicznościach przemawiać za tym, aby skorzystać z wprowadzonych już w urzędzie obsługujących organ technik informatycznych do wydawania, w tym podpisywania, pism w postępowaniu, a czynność na nośniku papierowym ograniczyć tylko do doręczenia wydruku takiego pisma. W tych urzędach

<sup>1</sup> Autor jest kierownikiem Zakładu Prawa Administracyjnego w Instytucie Nauk Prawnych PAN, adwokatem, partnerem w Traple, Konarski, Podrecki i Wspólnicy, ORCID: 0000-0002-4721-8272.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 695 ze zm.; dalej jako: InstrWspARSCoV2U.

<sup>3</sup> Np. zgodnie z art. 1Szczzzzn pkt 2 i 3 ustawy z 2.3.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 ze zm.; dalej jako: KoronawirusU), wyłącznie w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, organ administracji publicznej może:

- 1) zapewnić stronie udostępnienie akt sprawy lub poszczególnych dokumentów stanowiących akta sprawy również za pomocą środków komunikacji elektronicznej na określone w przepisie adresy elektroniczne,
- 2) 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 pośredni-

ctwem transmisji audiowizualnej, o ile przemawia za tym interes strony, a organ prowadzący postępowanie wyraził na to zgodę.

<sup>4</sup> Zob. G. Sibiga, Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym, Warszawa 2019, s. 47 i n.

<sup>5</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, druk nr 330 Sejmu IX kadencji, dostępne na: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

<sup>6</sup> P. Wajda, Komentarz do art. 39<sup>1</sup> KPA [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2020, Legalis, Nb 1.

<sup>7</sup> Na ten temat zob. E. Perlakowska [w:] G. Abgarowicz, E. Perlakowska, A. Prasal, Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji, Warszawa 2018, s. 129 i n.

alternatywnym rozwiązaniem będzie bowiem powielanie poza systemem EZD czynności wydawania, w tym podpisywania, pism w postępowaniu, a nawet jeśli zostanie wykorzystany w biurowości inny system informatyczny, to jedynie do funkcji pomocniczych (sporządzania projektów) w tworzeniu pism w postaci papierowej.

### Zakres stosowania „odwróconej cyfryzacji”

Rozwiązanie przewidziane w art. 39<sup>3</sup> KPA ma **charakter techniczny** odnoszący się do postaci doręczanego pisma organu, a jego zastosowanie pozostawiono uznaniu organu administracji publicznej. W szczególności wybór tego sposobu doręczania – na podstawie art. 39<sup>3</sup> § 1 KPA – nie wymaga podjęcia przez organ aktu administracyjnego, ani też nie jest zaskarżalny przez stronę lub innych uczestników postępowania (odbiorców wydruków). Z ich punktu widzenia zastosowanie art. 39<sup>3</sup> KPA nie zmienia bowiem postaci oraz sposobu doręczenia im pisma, a różnice odnoszą się jedynie do niektórych technicznych elementów pisma, o czym w dalszej części.

Doręczenie pisma należy odróżnić od jego wydania, bowiem to dwie odrębne czynności w postępowaniu<sup>8</sup>.

**W rozwiązaniu z art. 39<sup>3</sup> KPA pismo procesowe jest wydawane (w tym podpisane) w formie dokumentu elektronicznego. Natomiast doręczany wydruk dokumentu będzie jedynie kopią pisma organu (dokumentu elektronicznego)<sup>9</sup>, a bardziej precyzyjnie – jego zwizualizowanych elementów<sup>10</sup>.** Dodatkowo kopia dokumentu (wydruk) zawiera dalsze elementy przewidziane tylko dla niego: obligatoryjne oraz fakultatywne, o czym piszę w części „Pismo procesowe i jego elementy”.

Jednocześnie, zgodnie z art. 39<sup>3</sup> § 4 KPA, **moc dowodową takiej kopii zrównuje się z oryginałem tego dokumentu (dokumentem elektronicznym)<sup>11</sup>.** Sam oryginał pisma pozostanie w systemie informatycznym organu w jego sferze wewnętrznej, a jeśli akta sprawy są prowadzone elektronicznie – to oczywiście również w tych aktach. Powiązanie między dokumentami (oryginałem i kopią) ma nastąpić poprzez identyfikator dokumentu

<sup>8</sup> E. Frankiewicz, Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej, PiP Nr 2/2002, s. 79–80.

<sup>9</sup> Zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14.9.2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 180 ze zm.; dalej jako: DokEIR), pod pojęciem kopii dokumentu elektronicznego należy rozumieć „każde, niezależnie od sposobu utrwalenia, powielenie całości treści dokumentu elektronicznego niezapewniające integralności (niezmienności) z pierwowzorem”. Według § 37 DokEIR taka kopia dokumentu elektronicznego może być sporządzona w postaci uwierzytelnionego wydruku zwizualizowanego pisma.

<sup>10</sup> W § 2 pkt 9 DokEIR zdefiniowano wizualizację jako „prezentację treści dokumentu elektronicznego w formie czytelnej dla człowieka, umożliwiającej zapoznanie się z tą treścią i jej zrozumienie. W szczególności wizualizacja może odbywać się przez wyświetlenie na monitorze ekranowym lub za pomocą wydruku”.

<sup>11</sup> W KPA posłużono się pojęciami „oryginał dokumentu” (art. 76a i art. 220 § 4) oraz „oryginał pełnomocnictwa” (art. 33 § 3), które odnoszą się także do dokumentu elektronicznego. Na ten temat zob. B. Kwiatek, Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2020, s. 127 i n.

nadawany przez system teleinformatyczny, który jest dodatkowym elementem wydruku określonym w art. 39<sup>3</sup> § 2 pkt 2 KPA<sup>12</sup>.

W związku z tym art. 39<sup>3</sup> KPA dopuszcza kopie pisma organu do obrotu prawnego, bowiem to one będą podlegały doręczeniu uczestnikom postępowania i posiadają moc prawną dokumentu (pisma organu), który był jego pierwowzorem. Należy jednak zwrócić także uwagę, że tak ukształtowany sposób doręczania wydruku (kopii dokumentu elektronicznego) i jego moc dowodowa sprawia, że w istocie mamy do czynienia z nową formą załatwiania indywidualnej sprawy administracyjnej, która nie została przewidziana w art. 14 § 1 KPA. W tej zasadzie ogólnej przewiduje się bowiem alternatywnie dwie formy załatwienia sprawy: pisemną oraz dokumentu elektronicznego. Przyjmując, że pojęcie formy pisemnej odnosimy do jej rozumienia według art. 78 § 1 KC, to do zachowania tej formy wymagane jest złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. W praktyce będzie to zatem najczęściej dokument w postaci papierowej z własnoręcznym podpisem. Z kolei dla istnienia dokumentu elektronicznego wymagane jest jego utrwalenie na informatycznym nośniku danych, a co z tym związane, musi występować w postaci cyfrowej i w takiej postaci musi funkcjonować w obrocie, w tym zostać doręczone<sup>13</sup>. Wydruk z systemu informatycznego nie spełnia wymagań dla żadnej z tych form. Nie zawiera bowiem własnoręcznego podpisu, ani nie funkcjonuje w postaci cyfrowej zapisany na informatycznym nośniku danych.

Pomimo, że pismo funkcjonuje w obrocie jako papierowy wydruk, to jego wydanie nastąpiło w systemie informatycznym i dlatego w tym zakresie do zagadnień technicznych i organizacyjnych należy stosować przepisy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, do których odsyłają przepisy KPA, tj. do InformPodPublU oraz przepisów wykonawczych do niej. W KPA przyjęto bowiem rozwiązanie, według którego znajdują się w nim tylko prawnie istotne proceduralnie treści przepisów, które dopełniono odesłaniami do przepisów odrębnych dotyczących informatyzacji<sup>14</sup>. Przepisy KPA nie tworzą nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych służących zastosowaniu technik informatycznych, ale jedynie korzystają z rozwiązań przewidzianych w tych „przepisach technicznych”<sup>15</sup>.

### Przesłanki dopuszczalności „odwróconej cyfryzacji”

Z jednej strony, w art. 39<sup>3</sup> § 1 KPA uzależnia się jego zastosowanie od łącznego spełnienia trzech poniżej przed-

<sup>12</sup> Na ten temat zob. część: „Pismo procesowe i jego elementy”.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.; dalej jako: InformPodPublU), informatyczny nośnik danych, to materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej.

<sup>14</sup> J. Borkowski, Zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego z lat 2009–2010, MoP Nr 14/2011, s. 746.

<sup>15</sup> Zob. G. Sibiga, Stosowanie..., *op. cit.*, s. 63 i n.

stawionych przesłanek, z drugiej zaś, nawet w przypadku, jeśli one zachodzą, organ powinien wziąć pod uwagę, czy ten sposób doręczenia czyni zadość celom jego wprowadzenia, w szczególności zasadzie szybkości i prostoty postępowania. W art. 39<sup>3</sup> KPA nie nakłada się bowiem na organ obowiązku stosowania rozwiązania.

**Trzy warunki dopuszczalności stosowania rozwiązania to:**

- 1) wydanie pisma w formie dokumentu elektronicznego w systemie teleinformatycznym,
- 2) opatrzenie dokumentu elektronicznego podpisem elektronicznym lub pieczęcią elektroniczną wskazanymi w art. 39<sup>3</sup> § 1 KPA,
- 3) niedopełnienie przez adresata pisma (stronę lub innego uczestnika) co najmniej jednego z warunków określonych w art. 39<sup>1</sup> § 1 KPA<sup>16</sup>.

## 1. Wydanie pisma w formie dokumentu elektronicznego

**Pojęcie dokumentu elektronicznego** należy rozumieć zgodnie z InformPodPublU, ponieważ do niej odsyła się w zasadzie wyrażonej w art. 14 § 1 KPA, chociaż czyni się to w niej w kontekście formy załatwienia sprawy. Według art. 3 pkt 2 InformPodPublU, pod tym pojęciem rozumie się „stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych”.

Warto zwrócić uwagę, że definicja dokumentu elektronicznego nie ogranicza się tylko do pisma (tj. tekstu składającego się z liter, cyfr, znaków specjalnych) określonego zapisu informacji, a co z tym związane, zbiór danych może również tworzyć obraz lub dźwięk (np. nagranie wizji, fonii, czy audiowizualne). Takie rozumienie dokumentu elektronicznego potwierdza rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 910/2014 z 23.7.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE<sup>17</sup>, według którego jest nim „każda treść przechowywana w postaci elektronicznej, w szczególności tekst lub nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne” (art. 3 pkt 35 eIDAS). Zastosowanie art. 39<sup>3</sup> KPA dotyczy jednak tylko tych dokumentów elektronicznych, w przypadku których możliwy pozostaje ich wydruk oddający pełną treść kopiowanego dokumentu elektronicznego (oryginału). Chodzi zatem o dokumenty elektroniczne zawierające pismo, chociaż też nie można wykluczyć form graficznych (np. fotografie, grafiki itp.), pod warunkiem, że wydruk wizualnie wiernie odtwarza zapis cyfrowy przeznaczony dla odbiorcy.

Pod względem technicznym **czynność wydania dokumentu elektronicznego powinna nastąpić w systemie teleinformatycznym organu**. Odniesienie do systemu teleinformatycznego organu występuje także w innych przepisach KPA (art. 46 § 4 pkt 3, art. 61 § 3a i art. 73

§ 3a). Pomimo, że w KPA nie definiuje się tego pojęcia, ani nie odsyła wprost do definicji legalnej zawartej w innym akcie normatywnym, to jego rozumienie, tak jak innych pojęć z zakresu technik informatycznych, powinno pozostawać zgodne z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Termin „system teleinformatyczny” został zdefiniowany w art. 3 pkt 3 InformPodPublU jako: „zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy 16.7.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne”. Wydaje się, że w tym przypadku wystarczające byłoby odniesienie się tylko do systemu informatycznego jako miejsca stworzenia pisma, ponieważ zawiera on w sobie służące do przetwarzania danych sprzęt, oprogramowanie i procedury techniczno-organizacyjne regulujące ich funkcjonowanie. Element „tele” (komunikacyjny) odróżnia system teleinformatyczny od informatycznego zdolnością przekazywania danych między systemami, za pomocą sieci telekomunikacyjnej, do której jest podłączony<sup>18</sup>. W tym wypadku dokument jest tworzony w sferze wewnętrznej organu (tj. w jego systemie informatycznym) i nie jest przesyłany do innych systemów (np. odbiorców pisma procesowego).

**Wydanie dokumentu elektronicznego powinno nastąpić w całości w systemie teleinformatycznym**. W związku z tym niedopuszczalne pozostaje dodawanie jakichkolwiek elementów już po wydrukowaniu pisma (odręcznie bądź mechanicznie). W szczególności dotyczy to własnoręcznego podpisywania wydrukowanego dokumentu, chociaż zakaz w tym względzie wynika także bezpośrednio z treści art. 39<sup>3</sup> § 1 KPA.

Warunkiem poprawności pisma organu (wydrukowanego) będzie poprawność samego pisma wydanego w formie dokumentu elektronicznego (oryginału). Pismo musi zawierać wszystkie przewidziane dla niego elementy określone w stosownych przepisach KPA (np. wezwanie w art. 54, decyzja w art. 107, a postanowienie w art. 124 KPA) oraz ew. w przepisach szczególnych. W szczególności dokument elektroniczny musi zostać podpisany przez uprawnioną do tego osobę, tj. piastuna funkcji organu lub osobę upoważnioną przez organ na podstawie art. 268a KPA. W przypadku pism procesowych określonych w KPA wymaga się opatrzenia dokumentu elektronicznego **kwalifikowanym podpisem elektronicznym**<sup>19</sup>, tj. w art. 54 § 3 KPA – wezwania, w art. 107 § 1 pkt 8 KPA – decyzji, w art. 117 § 1a pkt 4 KPA – ugody, w art. 122f § 1 pkt 3 pkt 7 KPA – zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy, a w art. 124 § 1 KPA – postanowienia.

<sup>16</sup> Zob. także P. Wajda, Komentarz do art. 39<sup>3</sup> KPA [w:] Kodeks..., pod red. M. Wierzbowskiego, op. cit., Nb 5.

<sup>17</sup> Dz.Urz. L Nr 257 z 28.8.2014 r., s. 73; dalej jako: eIDAS.

<sup>18</sup> X. Konarski, Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Warszawa 2004, s. 62.

<sup>19</sup> Pojęcie kwalifikowanego podpisu elektronicznego zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 12 eIDAS jako: „zaawansowany podpis elektroniczny, który jest składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego i który opiera się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego”.