

pojęcia kluczowe: postępowanie administracyjne, informatyzacja, doręczenie decyzji administracyjnej

Agata Cebera

Glosa aprobująca do wyroku NSA z 7.02.2023 r. (II OSK 112/22, LEX nr 3514051)

ABSTRAKT

W opracowaniu dokonano analizy możliwości zastosowania art. 39³ k.p.a. do doręczenia decyzji administracyjnej, w tym w szczególności w zakresie spełniania wymogu doręczenia decyzji na piśmie. Chodzi tu o okoliczność, iż wydruk z art. 39³ k.p.a. podpisem objęty nie jest. Analiza została dokonana na tle stanu faktycznego stanowiącego podstawę wyroku NSA z 7 lutego 2023 r. (II OSK 112/22, LEX no. 3514051). W opracowaniu podjęto także inne problemy związane stosowaniem art. 39³ k.p.a., w tym skutki braku nadrukowania na decyzji administracyjnej identyfikatora nadanego przez system teleinformatyczny.

I. TEZA

„[P]rzyjąć należy, że organ ma możliwość załatwienia sprawy i wydania decyzji w formie papierowej lub w formie dokumentu elektronicznego (opatrzonego podpisem zaufanym, kwalifikowanym, osobistym) i doręczyć decyzję:

- 1) w formie papierowej za pośrednictwem operatora pocztowego (art. 39 k.p.a.);
- 2) w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego (przez ePUAP – art. 39¹ k.p.a.);
- 3) w formie dokumentu elektronicznego, wysyłając wydruk decyzji w trybie art. 39³ k.p.a. za pośrednictwem operatora pocztowego (art. 39 k.p.a.)”.

II. WPROWADZENIE

Istota zarzutów sformułowanych przez skarżącą, a w ślad za tym istota problemu prawnego, przed rozstrzygnięciem którego stanął najpierw WSA w Krakowie, a następnie NSA, odnosiła się do **możliwości zastosowania art. 39³ k.p.a. do doręczenia decyzji administracyjnej**. O ile możliwość zastosowania art. 39³ k.p.a. do

pism stanowiących wyraz podejmowanych czynności materialno-technicznych nie budziła w zasadzie większych kontrowersji, w tym również w kontekście standardów realizacji zasady pisemności, o tyle w odniesieniu do aktu stosowania prawa pewne wątpliwości wyrażane były nie tylko na kartach opracowań komentatorskich czy w dyskusjach konferencyjnych, ale także w zarzutach procesowych formułowanych w środkach zaskarżenia. Pomimo iż obszarów dyskusyjnych zidentyfikować można kilka, to w omawianym judykacie pierwszoplanowe znaczenie przypisano problematyce podpisu, wszak wydruk pisma sporządzonego w trybie art. 39³ k.p.a. zawiera jedynie informację o tym, że pismo utrwalone w postaci elektronicznej zostało podpisane, co nie jest jednak równoznaczne z podpisem *per se*, stąd wymaga oceny w kontekście art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. Głosowane orzeczenie NSA stanowić będzie ponadto przyczynek do podjęcia innych aktualnych problemów w zakresie stosowania art. 39³ k.p.a., w tym także projektowanych rozwiązań legislacyjnych przewidujących kolejne instytucje hybrydowe, a to łączące postać papierową z postacią elektroniczną w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym.

Z uwagi na dogmatyczno-prawny charakter opracowania w analizie wykorzystano metodę językowo-logiczną, a przedmiotem analizy uczyniono weryfikację tezy wyrażonej przez NSA w głosowanym wyroku.

III. STAN FAKTYCZNY

Decyzja z 12.02.2021 r. Wojewody Małopolskiego (działającego jako organ II instancji) została sporządzona w formie pisma utrwalonego w postaci elektronicznej, a doręczona za pośrednictwem operatora wyznaczonego jako wydruk decyzji, tj. w trybie art. 39³ k.p.a. Tryb procedowania organu odwoławczego wywołał „sprzeciw” adresata przedmiotowej decyzji administracyjnej, co znalazło wyraz w zarzutach skargi, a to naruszeniu art. 14 § 1 w zw. z art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a., o czym świadczyć miał brak podpisu na doręczonym egzemplarzu decyzji, którego – w ocenie skarżącej – nie zastępuje przesłanie wydruku pisma utrwalonego w postaci elektronicznej wraz z informacją, że pismo zostało podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W ocenie strony skarżącej tryb procedowania przez organ odwoławczy był wadliwy w stopniu kwalifikowanym, stąd doprowadził do aktualizacji przesłanek zastosowania przez sąd administracyjny sankcji procesowej z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie argumentów skarżącej jednak nie podzielił, stąd wyrokiem z 4.08.2021 r. skargę oddalił. W uzasadnieniu wyrażona została ogólna ocena, iż organ w sposób prawidłowy, a zatem znajdujący umocowanie w przepisach prawa, zastosował wspomniany art. 39³ k.p.a. Nie podzieliwszy oceny prawnej wyrażonej przez sąd I instancji, wyrok zaskarżono skargą kasacyjną, w której sformułowano zarzut naruszenia m.in. art. 3 § 1 i art. 145

§ 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 14 § 1 i art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a., a to poprzez niestwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej decyzji organu drugiej instancji, podczas gdy na doręczonej decyzji organu drugiej instancji brak było podpisu pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, którego nie zastępuje przesłanie wydruku pisma uzyskanego z sytemu teleinformatycznego wraz z informacją, że pismo zostało podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, gdyż k.p.a. przewiduje załatwienie sprawy w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, przy czym wydaną decyzję doręczono pełnomocnikowi skarżącego w formie pisemnej, stąd winna ona być podpisana. Powyższe oznacza zatem wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa, o którym mowa art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Naczelny Sąd Administracyjny skargę kasacyjną od wyroku WSA w Krakowie oddalił, w uzasadnieniu stwierdzając jak w *petitum* niniejszej glosy, a zatem wyjaśniając, że organ ma możliwość załatwienia sprawy i wydania decyzji w formie dokumentu elektronicznego i doręczenia decyzji w formie dokumentu elektronicznego, wysyłając jej wydruk w trybie art. 39³ k.p.a. za pośrednictwem operatora pocztowego (art. 39 k.p.a.).

IV. KWESTIE TERMINOLOGICZNE

W celu zachowania jasności przekazu i uniknięcia rozbieżności terminologicznych należy wyjaśnić, że w dniu 5.10.2021 r. na mocy art. 61 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹ weszła w życie nowelizacja k.p.a., której celem była m.in. redefinicja zasady pisemności z art. 14 k.p.a. Jednym z elementów redefinicji zasady pisemności była korektura zasad posługiwania się terminem „dokument elektroniczny” na gruncie kodeksowym, a to poprzez jego zastąpienie pojęciem „pismo utrwalone w postaci elektronicznej”². W uzasadnieniu projektu nowelizacji trafnie wyjaśniono bowiem, że **termin „forma pisemna” odnosi się do sposobu wyrażenia treści (w formie pisemnej, czyli za pomocą znaków pisma), a „forma dokumentu**

1 Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1045, dalej: u.o.d.e.

2 W doktrynie trafnie zauważono, że zwrot odnoszący się do terminu „pismo” **został wprowadzony także do blisko 160 innych aktów prawa na poziomie ustawy** (S. Szczepaniak, *Zasada pisemności w Kodeksie postępowania administracyjnego w nowym ujęciu*, Dodatek specjalny do MOP 2023/6).

elektronicznego”³ do sposobu utrwalenia treści⁴. Oznacza to, że pismo jako dokument tekstowy (tj. przekazujący treść za pomocą znaków tekstowych) może zostać utrwalone w postaci papierowej lub elektronicznej. W piśmiennictwie trafnie podkreśla się, że obecnie w postępowaniu administracyjnym funkcjonują tylko dwie formy dokonywania czynności procesowych: ustna i pisemna, przy czym ta ostatnia może przybrać postać tradycyjnego pisma (papierową) bądź elektroniczną⁵.

Warto zauważyć i podkreślić, że decyzja administracyjna, która stanowiła przedmiot oceny sądu administracyjnego, została wydana przed 5.10.2021 r., stąd sądy orzekające w sprawie posługiwały się terminem „dokument elektroniczny”. Powyższe zastrzeżenia nie wpływają jednak w żadnym stopniu na aktualność tezy sformułowanej przez NSA co do *meritum*. W części sprawozdawczej glosy, tj. poświęconej przywołaniu argumentacji NSA, względy rzetelności przemawiają jednak za posługiwaniem się terminem „dokument elektroniczny”, natomiast w części obejmującej ocenę własną, w tym w szczególności wnioski *pro futuro*, stosowana będzie terminologia aktualnie obowiązująca na gruncie jurysdykcji administracyjnej. Należy jednak po raz wtóry podkreślić, iż powyższe nie stanowi podstawy do różnicowania ocen prawnych na płaszczyźnie merytorycznej, co zresztą NSA sam przyznaje w glosowanym orzeczeniu (zob. pkt. 4.1. poniżej).

3 W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano ponadto, że: „[m]ając na uwadze, że 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. Inaczej to ujmując – 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 ustalającego w szczególności, że musi on być wyrażony za pomocą znaków pisma” (druk Nr 239, Sejm IX kadencji, s. 89). Zob. także S. Szczepaniak, *Zasada pisemności w Kodeksie postępowania administracyjnego w nowym ujęciu*, Dodatek specjalny do MOP 2023/6.

4 Uzasadnienie projektu nowelizacji, druk Nr 239, Sejm IX kadencji, s. 89. Zob. również: B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, art. 14, Warszawa 2024, nb. 4; A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 14; P. M. Przybysz (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 14; M. Cherka (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, art. 14, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, nb. 2 oraz S. Szczepaniak, *Zasada pisemności w Kodeksie postępowania administracyjnego w nowym ujęciu*, Dodatek specjalny do MOP 2023/6.

5 Z. Kmiecik, J. Wegner (w:) M. Wojtuń, Z. Kmiecik, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 14, s. 136.

V. OCENA PRAWNA NSA

V.I. ARGUMENTACJA PRZEDSTAWIONA W UZASADNIENIU WYROKU

W ocenie NSA art. 39³ k.p.a. ma zastosowanie do pisma stanowiącego decyzję administracyjną, stąd jej doręczenie może nastąpić w formie tzw. wydruku. Analiza uzasadnienia ukazuje, że rezultaty wykładnicze NSA stanowią łączny wynik zastosowania nie tylko wykładni językowej art. 39³ k.p.a., ale przede wszystkim wykładni funkcjonalnej i celowościowej, która została wsparta elementami wykładni porównawczej.

- **Wykładnia językowa**

Dokonując wykładni językowej, przywołano literalne brzmienie art. 39³ k.p.a. sprzed 5.10.2021 r. i wyjaśniono, że istota zmian legislacyjnych polega na wprowadzeniu wyrażenia: „postać elektroniczna” w miejsce terminu „forma dokumentu elektronicznego”. **NSA podkreślił przy tym, że zmiana brzmienia miała w istocie rzeczy charakter redakcyjny, dostosowujący brzmienie tego przepisu do nowej konwencji terminologicznej.**

- **Wykładnia funkcjonalna i celowościowa**

NSA wyjaśnił, że art. 39³ k.p.a. został dodany ustawą z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2023 r. poz. 201) w celu umożliwienia organowi załatwiania wszystkich spraw w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego przy jednoczesnym zachowaniu doręczeń w sposób tradycyjny, a to przez operatora pocztowego. Trzon argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu głosowanego wyroku odnosi się do rezultatów wykładni funkcjonalnej i celowościowej, które rozwijają *ratio* wprowadzenia art. 39³ do Kodeksu postępowania administracyjnego. Zaprezentowane stanowisko NSA zostało wzbogacone przytoczeniem poglądów wyrażonych w piśmiennictwie i judykaturze. Odniesiono się m.in. do:

- opracowań G. Sibigi, który zastosowane rozwiązanie normatywne określa mianem „**odwróconej cyfryzacji**” i stoi na stanowisku, że nie ma przeszkód, aby doręczeniu w trybie art. 39³ k.p.a. mógł podlegać wydruk decyzji, jeśli została ona wcześniej wydana w formie elektronicznej⁶;

6 NSA odwołał się do publikacji G. Sibigi, „Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16 kwietnia 2020 r., „Monitor Prawniczy” 2020/18, s. 956 i n.

- orzecznictwa sądów administracyjnych⁷, którego analiza ukazuje, że możliwość skorzystania przez organ z doręczenia przewidzianego w art. 39³ k.p.a. do decyzji administracyjnej nie została zakwestionowana. NSA zastrzegł jednak, że wskazanego stanowiska nie można uznać za powszechne i utrwalone, a to z uwagi na stosunkowo niedługi okres obowiązywania art. 39³ k.p.a.

- **Wykładnia porównawcza**

Rezultaty wykładni językowej, funkcjonalnej i celowościowej zostały wsparte argumentacją o charakterze komparatystycznym, acz o wewnątrzsystemowej naturze. NSA trafnie bowiem dostrzegł, że analogiczne rozwiązanie dotyczące doręczania wydruków pism wydanych w formie dokumentu elektronicznego (tj. obecnie: pisma w postaci elektronicznej) wprowadzono na gruncie postępowania podatkowego, tj. w art. 144b ustawy z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa⁸. Powyższy zabieg wykładniczy pozwolił NSA na odniesienie się do dorobku piśmiennictwa⁹ i orzecznictwa¹⁰ wykształconego na gruncie o.p. i stwierdzenie, że również na gruncie o.p. w zasadzie nie ma wątpliwości, iż instytucja doręczenia wydruku pisma znajduje zastosowanie także do decyzji administracyjnej.

V.II. KONKLUZJE PRZEDSTAWIONE W UZASADNIENIU WYROKU

Wykorzystując rezultaty wykładnicze uzyskane na gruncie art. 39³ k.p.a. (pkt 4.1. powyżej), NSA skonkludował, że organ ma możliwość załatwienia sprawy i wydania decyzji w formie papierowej lub w formie dokumentu elektronicznego (opatrzonego podpisem zaufanym, kwalifikowanym, osobistym) i doręczyć decyzję:

1. w formie papierowej za pośrednictwem operatora pocztowego (art. 39 k.p.a.);
2. w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego (przez ePUAP – art. 39¹ k.p.a.);

⁷ NSA powołał się na następujące orzeczenia: postanowienie WSA w Szczecinie z 16.04.2021 r. (II SA/Sz 100/21); postanowienie WSA w Poznaniu z 22.09.2021 r. (IV SA/Po 474/21); postanowienie WSA w Warszawie z 10.11.2021 r. (II SA/Wa 2861/21); postanowienie WSA w Krakowie z 21.12.2021 r. (II SA/Kr 1178/21) oraz postanowienie NSA z 16.09.2021 r. (II GSK 1634/21); CBOSA.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm., dalej: o.p.

⁹ NSA odwołał się m.in. do publikacji P. Pietrasza, *Komentarz do art. 144 (b) (w:) Ordynacja podatkowa. Komentarz. Procedury podatkowe. art. 120–344*, red. L. Etel, Warszawa 2022, t. 2, LEX el. Autor ten trafnie bowiem wskazuje, że istotną korzyścią płynącą z konstrukcji art. 144b o.p. jest to, że aktualnie wybór postaci akt prowadzonych przez organ podatkowy nie jest determinowany sposobem doręczania pism (drogą elektroniczną lub w postaci papierowej) ani zróżnicowanymi preferencjami stron tego samego postępowania (tj. gdy tylko niektórym doręcza się pisma w sprawie w postaci papierowej) – organ podatkowy może zatem wszystkie swoje pisma sporządzać w postaci elektronicznej, natomiast w przypadku wystąpienia konieczności doręczenia pisma w postaci papierowej – skorzystać z instytucji, o której mowa w art. 144b o.p.

¹⁰ NSA odwołał się do następujących orzeczeń sądów administracyjnych: wyroki NSA z 27.05.2022 r. (I FSK 217/22) i z 8.06.2022 r. (I FSK 2358/18); orzeczenia dostępne w CBOSA.

3. w formie dokumentu elektronicznego, wysyłając wydruk decyzji w trybie art. 39³ k.p.a. za pośrednictwem operatora pocztowego (art. 39 k.p.a.).

Przenosząc generalne konkluzje na grunt rozstrzyganej sprawy, NSA stwierdził zatem, że przekazany w analizowanym stanie faktycznym **wydruk decyzji zawierał obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 39³ § 2 k.p.a., tj.:**

- **informację, że pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym** (na ostatniej stronie znajdowała się adnotacja: „Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym” oraz „podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym” ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała);
- **identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane.**

Zgodnie z art. 39³ § 4 k.p.a. wydruk pisma, o którym mowa w § 1, stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w formie dokumentu elektronicznego. **Skoro zatem doręczony wydruk decyzji spełniał warunki określone art. 39³ § 2 k.p.a., to oznacza to, że miał on moc dokumentu urzędowego, a zatem korzystał z domniemania prawdziwości (autentyczności) i domniemania zgodności z prawdą twierdzeń w nim zawartych.** W ocenie NSA powyższe przesądza o tym, że brak jest podstaw do kwestionowania nie tylko dopuszczalności zastosowania trybu doręczenia zaskarżonej decyzji w oparciu o regulację art. 39³ k.p.a., ale i samej prawidłowości doręczenia wydruku decyzji.

VI. OCENA STANOWISKA NSA

VII.1. OGÓLNA OCENA STANOWISKA NSA

Stanowisko wyrażone przez NSA zasługuje w pełni na aprobatę. Przedstawioną argumentację warto jednak nie tylko rozbudować, ale także uzupełnić o dodatkowe elementy, które z punktu widzenia celów uzasadniania orzeczenia sądowego nie dość, że nie były niezbędne, to można by je wręcz uznać za nadmiarowe. Zagadnienia te podzielić można na pięć obszarów tematycznych:

1. problematyka nie-aktu administracyjnego w kontekście zarzutów opartych na naruszeniu art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a.;
2. problematyka wejścia do obrotu prawnego decyzji administracyjnej w przypadku wadliwości sporządzenia wydruku z art. 39³ k.p.a.;

3. wprowadzenie art. 39³ k.p.a. jako elementu złożonego i wieloetapowego *on-going* procesu informatyzacji działań administracji publicznej;
4. relacja pomiędzy art. 39³ k.p.a. a art. 109 k.p.a.;
5. ocena, czy wydruk z art. 39³ k.p.a. stanowi nową prawną formę działania organów administracji publicznej.

VI.II. PROBLEM NIE-AKTU ADMINISTRACYJNEGO W KONTEKŚCIE ZARZUTÓW OPARTYCH NA NARUSZENIU ART. 107 § 1 PKT 8 K.P.A.

Do podstawowych wymogów pism należy podpis, potwierdza on bowiem, że oświadczenie pochodzi od osoby, która go złożyła¹¹. Chodzi zatem o uwierzytelnienie treści dokumentu przez jego wystawcę¹². W piśmiennictwie trafnie wskazuje się zatem, że **brak zachowania formy pisma, a zatem opatrzenia określonego oświadczenia podpisem, podważa możliwość ustalenia, czy czynność procesowa została podjęta i jaka była jej treść**¹³. Z kolei w przypadku decyzji administracyjnej **całkowity brak opatrzenia podpisem skutkuje jej nieistnieniem (tzw. wymóg konstytutywny)**¹⁴.

Z analizy treści uzasadnienia i przedstawionego tam stanu faktycznego sprawy wynika jednak, że w zarysowanym wariantcie sytuacyjnym **nie mieliśmy do czynienia z tzw. nie-aktem administracyjnym**. W analizowanym stanie faktycznym bezsporna pozostawała bowiem okoliczność, że została wydana decyzja administracyjna – a zatem że sporządzono i podpisano pismo spełniające wymagania wynikające m.in. z art. 107 k.p.a. Oznacza to, że nie zachodził całkowity brak podpisu na jakimkolwiek egzemplarzu decyzji administracyjnej¹⁵. Spór prawny obejmował wyłącznie jeden z egzemplarzy decyzji, który został przeznaczony do doręczenia stronie w postaci wydruku.

11 Por. w tym duchu B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, art. 14, Warszawa 2024, nb. 5.

12 H. Knysiak-Sudyka (w:) A. Cebera, J. G. Firlus, A. Gołęba, T. Kielkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 14, s. 174.

13 B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, art. 14, Warszawa 2024, nb. 1.

14 Pogląd ten jest od lat utrwalony w piśmiennictwie i judykaturze. Zob. np. T. Woś (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 387 i powołany tam wyrok NSA z 20.07.1981 r. (SA 1163/81), OSPiKA 1982/9–10, poz. 169; wyrok WSA w Lublinie z 21.11.2017 r. (II SA/Lu 666/17), LEX nr 2429384; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 438; M. Romańska (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, art. 107, s. 776; M. Wojtuń (w:) Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 107, s. 669.

15 Zob. szerzej co do wymogu opatrzenia decyzji administracyjnej podpisem: A. Cebera, J. G. Firlus (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2024, s. 273.

**VI.III. PROBLEMATYKA WEJŚCIA DO OBROTU PRAWNEGO DECYZJI
ADMINISTRACYJNEJ W PRZYPADKU WADLIWOŚCI SPORZĄDZENIA WYDRUKU
Z ART. 39³ K.P.A.**

W analizowanym stanie faktycznym bezsporna pozostawała okoliczność, że wydruk decyzji administracyjnej był zgodny z oryginałem oraz że zawierał wszystkie **elementy obligatoryjne** wymienione w art. 39³ § 2 k.p.a., stąd sąd orzekający w sprawie nie musiał szerzej odnosić się do problematyki wejścia do obrotu prawnego decyzji administracyjnej w przypadku wadliwości sporządzenia wydruku z art. 39³ k.p.a. Korzystając jednak z komentatorskiego charakteru opracowania, warto na marginesie zasadniczego wyводу kwestię tę czytelnikowi zarysować, szczególnie że będzie to pomocne do sformułowania w podsumowaniu wniosków natury ogólnej w przedmiocie tzw. instytucji hybrydowych.

O ile kodeks nie stanowi inaczej, to na gruncie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego ustawodawca łączy skutki procesowe i/lub materialnoprawne z momentem doręczenia lub ogłoszenia decyzji administracyjnej (art. 110 § 1 k.p.a.), a nie z jej wydaniem, stąd należy odnieść się nie tylko do warunków konstytutywnych sporządzenia i podpisania decyzji, ale także jej wejścia do obrotu prawnego, w tym jej doręczenia¹⁶. Należy podkreślić, że wadliwość czynności doręczenia decyzji lub postanowienia może wywoływać różne skutki, przy czym najdalej idącym jest brak wejścia danego aktu do obrotu prawnego¹⁷. W tym kontekście aktualna staje się konieczność ustalenia, **czy jako brak doręczenia pisma kwalifikować należy sytuację doręczenia wydruku, acz wadliwego**. W orzecznictwie sądowym¹⁸ zaobserwować można kształtowanie się w tym przedmiocie dość kontrowersyjnej linii orzeczniczej. NSA w wyroku z 27.05.2022 r.¹⁹ orzekł bowiem, że skuteczne doręczanie pism wydanych w formie dokumentu elektronicznego, o których mowa w art. 144b § 1 o.p., może polegać na doręczeniu wydruku tego pisma, pod warunkiem, że zawiera ono obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 144b § 2 o.p., a w szczególności identyfikator tego pisma nadawany przez system teleinformatyczny. **Oznacza to, że brak dołączenia do wydruku elementów obligatoryjnych z art. 144b § 2 o.p. (analogicznie – elementów obligatoryjnych z art. 39³ § 2 k.p.a.) powoduje nieskuteczność czynności**

16 W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.03.2022 r. (I FPS 4/21, LEX nr 3320252) przypomniano, że decyzja administracyjna jest aktem zewnętrznym, stąd w przypadku braku jej doręczenia mamy do czynienia z tzw. decyzją nieistniejącą.

17 W świetle uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.03.2022 r. ma miejsce m.in. w przypadku doręczenia aktu stronie, w miejsce wyznaczonego pełnomocnika (I FPS 4/21, LEX nr 3320252).

18 Należy zastrzec, że zarysowana problematyka poruszana jest zazwyczaj w odniesieniu do art. 144b o.p., co stanowi prawdopodobnie pokłosie tego, że w postępowaniach podatkowych instytucja ta jest częściej wykorzystywana. Z uwagi jednak na niemal tożsame brzmienie art. 144b o.p. i art. 393 k.p.a. problemy w zarysowanym obszarze będą identyczne także na gruncie k.p.a.

19 I FSK 217/22, ONSAiWSA 2023/1, poz. 14.

doręczenia i brak wejścia do obrotu prawnego decyzji administracyjnej²⁰. Pogląd ten jako nazbyt formalistyczny spotkał się z uzasadnioną krytyką piśmiennictwa²¹. O ile bowiem wadliwe sporządzenie wydruku polegające na tym, że treść wydruku nie odzwierciedla (nie odwzorowuje) treści pisma w postaci elektronicznej, rzeczywiście wiązana powinna być z sankcją braku skuteczności czynności doręczenia i braku wejścia do obrotu prawnego decyzji administracyjnej *per se*²², o tyle brak dołączenia informacji, że pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane lub brak przywołania identyfikatora tego pisma – sankcji tej nie uzasadnia. Wymogi z art. 144b § 2 o.p. oraz art. 39³ § 2 k.p.a. mają bowiem charakter obligatoryjny, a nie konstytutywny i konstrukcyjny. Oznacza to, że wadliwość ta powinna być oceniana *ad casum* przez pryzmat tego, czy wpłynęło to na wynik postępowania, a nie *a limine* skutkować przyjęciem, że w istocie decyzja nie weszła do obrotu prawnego.

VI.IV. WPROWADZENIE ART. 39³ K.P.A. JAKO ELEMENTU ZŁOŻONEGO I WIELOETAPOWEGO ON-GOING PROCESU INFORMATYZACJI DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Zasadniczy trzon argumentacji NSA odwoływał się do wykładni funkcjonalnej i celowościowej. W pełni podziеляjąc jej rezultaty, warto zwrócić uwagę także na szerszy wymiar procesów, których jednym z elementów był wspomniany art. 39³ k.p.a., a które ujęte od strony funkcjonalnej i celowościowej zdają się wzmacniać wagę argumentów przedstawionych przez NSA. Po pierwsze, nie sposób zakwestionować pandemicznego rodowodu art. 39³ k.p.a. – przepis ten został dodany ustawą z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Z drugiej strony okres pandemii i związana z nim konieczność izolacji przyspieszyła proces informatyzacji w administracji publicznej. Instytucja z art. 39³ k.p.a. łączy w sobie zatem odpowiedź na potrzeby związane z usprawnieniem procesu administrowania w jurysdykcji administracyjnej w okresie pandemii, z drugiej

20 Por. w tym duchu wyrok WSA w Lublinie (15.06.2022 r., I SA/Lu 14/22, LEX nr 3371121) wydany na podstawie art. 39³ k.p.a.

21 Zob. głoszę krytyczną G. Sibigi, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023/12, s. 160–173.

22 WSA w Opolu w wyroku z 5.11.2021 r. odniósł się do problemu, a to wydruku sporządzonego wadliwie (I SA/Op 187/21, LEX nr 3262643), wskazując, że „[s]koro sporządzony przez organ wydruk decyzji był wadliwy, to nie stanowił on dowodu pozwalającego na stwierdzenie, że odwzorowuje on decyzję wydaną w formie dokumentu elektronicznego. To z kolei powoduje, że decyzja organu nie została doręczona w przewidzianej przepisami formie i we właściwym trybie, dlatego też nie zaistniała ona skutecznie w obrocie prawnym”. W ocenie sądu doręczony stronie wydruk nie został sporządzony zgodnie z przedstawionymi wyżej regułami, stąd nie korzysta on z domniemania autentyczności oraz domniemania zgodności z prawdą. Oznacza to, że wspomniana decyzja nie została zatem wprowadzona do obrotu prawnego, choć formalnie istnieje. W zarysowanym wariantcie sytuacyjnym argumentacja ta w odróżnieniu od argumentacji NSA przedstawionej w wyroku z 27.05.2022 r. zdaje się być przekonująca. Zważywszy na ochronny charakter przepisów o doręczeniach, należy stwierdzić, że nie jest dopuszczalne, aby skutki błędu organu były przerzucane na stronę postępowania (por. w tym duchu uchwałę NSA z 7.03.2022 r.).

strony – pomimo pandemicznego rodowodu pozostała już w systemie prawnym²³, a to w związku z tym, że wpisywała się we współbieżny proces informatyzacji działań administracji publicznej nie tylko w Polsce, ale i w Unii Europejskiej²⁴.

W piśmiennictwie i judykaturze²⁵ (w tym także w głosowanym judykacie) przyjmuje się, że celem dodania art. 39³ k.p.a. było przede wszystkim **zwiększenie wykorzystania systemów teleinformatycznych w postępowaniach prowadzonych przez organy administracji publicznej w sytuacji, gdy nie zachodziła żadna z określonych prawem przesłanek zastosowania doręczenia elektronicznego**, a organ w swojej sferze wewnętrznej był zorganizowany i przygotowany do elektronicznego obiegu pism, w szczególności **wdrożył elektroniczne zarządzanie dokumentacją (EZD)**. Jest to z jednej strony naturalna odpowiedź na faktyczne skutki związane z pandemiczną izolacją społeczną, z drugiej katalizator procesu informatyzacji, ale przy jednoczesnym poszanowaniu preferencji jednostek, a to wobec **odstąpienia od przymusu cyfryzacji**²⁶. Trafnie wskazuje się w piśmiennictwie, że istotne jest wyważanie wartości takich jak sprawność działania oraz dostępność i akceptowalność rozwiązań opartych na komunikacji elektronicznej tak, aby przeciwdziałać zjawisku wykluczenia cyfrowego jako rodzaju wykluczenia społecznego²⁷. Instytucja z art. 39³ k.p.a. wymagania te spełnia. Z jednej strony umożliwia bowiem **wydanie przez organ administracji publicznej pisma, w tym decyzji administracyjnej – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego**²⁸, stąd pismo przyjmuje wówczas formę pisemną utrwaloną w postaci elektronicznej, z drugiej – jego doręczenie następuje poprzez przekazanie jego wydruku, a zatem w postaci pisma utrwalonego w postaci papierowej. W zależności

23 Tak m.in. G. Sibiga, *Paperless czy odwrót od cyfryzacji? Kierunki zmian w proceduralnych przepisach prawa administracyjnego w stanie zagrożenia epidemicznego i w stanie epidemii z powodu COVID-19*, „Monitor Prawniczy” 2020/20, *passim*; M. Wilbrandt-Gotowicz (w:) *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Lex/el. 2024, art. 61.

24 Na aspekt unijny trafnie zwracają uwagę Z. Kmiecik i J. Wegner, wskazując, że komentowane unormowanie wpisuje się w akcentowaną w prawie unijnym potrzebę zapewnienia jednostkom lepszego dostępu do administracji publicznej, czego wyrazem ma być – jak wskazano w punkcie 44 rezolucji Parlamentu Europejskiego z 21.09.2010 r. w sprawie pełnego ukształtowania rynku wewnętrznego w handlu elektronicznym (2010/2012(INI)), (Dz.Urz. UE C 50E z 2012 r., s. 1) – „wzmocnienie innych obszarów Internetu, a mianowicie administracji elektronicznej” [Z. Kmiecik, J. Wegner (w:) M. Wojtuń, Z. Kmiecik, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 14, s. 136].

25 Tak m.in. G. Sibiga, *Paperless czy odwrót od cyfryzacji? Kierunki zmian w proceduralnych przepisach prawa administracyjnego w stanie zagrożenia epidemicznego i w stanie epidemii z powodu COVID-19*, „Monitor Prawniczy” 2020/20 – dodatek, Legalis; M. Wilbrandt-Gotowicz (w:) *Doręczenia...*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, art. 61; A. Skóra (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, t. 1, art. 39³; oraz postanowienie WSA w Szczecinie z 16.04.2021 r. (II SA/Sz 100/21), LEX nr 3165346 i głosowany wyrok NSA.

26 Zob. szerzej A. Cebera, *Wykluczenie cyfrowe osób starszych a rozwój e-usług w administracji w Polsce (w:) E-administracja. Wyzwania dla cyfrowych usług publicznych w Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa, Kraków 2024, s. 87–106 i powołana tam literatura.

27 Tak trafnie M. Wilbrandt-Gotowicz (w:) K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Świata, K. Wojsyk, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, LEX/el. 2021.

28 W piśmiennictwie trafnie zatem podkreślono, że chodzi nie tyle o pismo utrwalone w postaci elektronicznej, ile o pismo wydane przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego [zob. szerzej J. Wegner (w:) Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks...*, art. 39³].

od okoliczności konkretnego przypadku będzie to: a) przesyłka rejestrowana, o której mowa w art. 3 pkt 23 prawa pocztowego; b) doręczenie przez pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy, albo c) doręczenie w siedzibie organu²⁹. W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się natomiast, że **nie ma możliwości przekazywania skanu wydruku kwalifikowanego na adres e-mail**³⁰.

VI.V. RELACJA POMIĘDZY ART. 39³ K.P.A. A ART. 109 K.P.A.

W analizowanym stanie faktycznym trzon zarzutów skargi kasacyjnej odwoływał się do naruszenia art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a., a zatem problemu braku opatrzenia egzemplarza decyzji administracyjnej podpisem, stąd wtórnie ta właśnie kwestia stanowiła oś argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu wyroku NSA. Warto jednak zauważyć, że w piśmiennictwie **krytyka możliwości zastosowania art. 39³ k.p.a. do decyzji administracyjnej zwykła przebiegać nieco odmiennie, a to poprzez odwołanie do treści art. 109 k.p.a.**³¹ Przepis ten stanowi bowiem, że decyzję doręcza się stronom na piśmie (§ 1)³². Artykuł 109 k.p.a. odwołuje się przy tym do pojęcia pisma w rozumieniu art. 14 § 1a k.p.a.³³, co stanowi argument dla części doktryny przemawiający przeciwko możliwości doręczenia w miejsce pisma stanowiącego decyzję administracyjną jej wydruku, niestanowiącego przeto pisma w rozumieniu art. 14 § 1a k.p.a. Podejście to nie wydaje się jednak w pełni poprawne.

Po pierwsze, art. 14 § 1a k.p.a., statuując zasadę pisemności, wyznacza standard opatrywania podpisem – co do zasady – wszystkich pism w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, a zatem nie tylko decyzji administracyjnych, lecz również wezwań czy zawiadomień³⁴. Zwróćmy zatem uwagę, że przyjmując wskazaną optykę interpretacyjną art. 39³ k.p.a. przez pryzmat art. 14 § 1a k.p.a., należałoby stwierdzić, że art. 39³ k.p.a. nie miałby w zasadzie zastosowania nigdy, a katalog pism podlegających

29 Jak wskazuje się w piśmiennictwie, do kodeksu wprowadzono nowy wariant doręczeń pism generowanych w systemach teleinformatycznych, polegający na ekspediowaniu drogą tradycyjną wydruku pisma z takiego systemu [tak J. Wegner (w:) Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 39(3)].

30 Tak m.in. postanowienie WSA we Wrocławiu z 30.12.2021 r. (IV SA/Wr 512/21), LEX nr 3344692; postanowienie WSA w Krakowie z 22.12.2021 r. (II SA/Kr 1178/21), LEX nr 3288473; postanowienie WSA w Szczecinie z 16.04.2021 r. (II SA/Sz 100/21), LEX nr 3165346.

31 Tak B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis, art. 39³.

32 Z kolei w przypadkach wymienionych w art. 14 § 2 k.p.a. decyzja może być stronom ogłoszona ustnie (art. 109 § 2 k.p.a.). Warto również wskazać na brzmienie art. 109 k.p.a. sprzed 5.10.2021 r.: „§ 1. Decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. § 2. W przypadkach wymienionych w art. 14 § 2 decyzja może być stronom ogłoszona ustnie”.

33 Przepis ten stanowi, że sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym, z kolei te utrwalone w postaci elektronicznej – kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną.

34 Jak wskazuje B. Adamiak, zasada pisemności obejmuje cały tok postępowania, a nie wyłącznie ostatnie jego stadium w postaci formy rozstrzygnięcia [B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, art. 14, Warszawa 2024, nb. 2].

doręczeniu w jego trybie stanowiłby zbiór pusty, a to ze względu na wymagania wynikające z zasady pisemności obejmujące wszystkie pisma, w tym w szczególności wymóg opatrywania ich wszystkich podpisem.

Po drugie, prekondycją zastosowania szczególnej instytucji prawnej uregulowanej w art. 39³ k.p.a. jest sporządzenie pisma, a ściślej rzecz ujmując – pisma utrwalonego w postaci elektronicznej, a zatem pisma spełniającego wymagania wynikające z art. 14 § 1a k.p.a., w tym także w zakresie podpisów³⁵. Dopiero takie pismo podlega konwersji w sformalizowany wydruk w postaci papierowej spełniający obligatoryjne wymogi treściowe z art. 39³ § 2 k.p.a.³⁶ i kierowane jest do doręczenia. W świetle art. 39³ § 4 k.p.a. wydruk pisma, o którym mowa w art. 39³ § 1 k.p.a., stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w postaci elektronicznej. Z tej też przyczyny w piśmiennictwie zwykło się go kwalifikować jako dokument urzędowy, z którym kodeks wiąże domniemanie prawdziwości³⁷.

Po trzecie, powyższego zapatrywania zdaje się również nie zmieniać literalne brzmienie art. 109 § 1 k.p.a. O ile art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. odnosi się wprost do procesu wydawania decyzji i jej elementów treściowych (aspekt statyczny), o tyle art. 109 § 1 k.p.a. akcentuje aspekt dynamiczny³⁸, a to odnosi się do sposobu uzewnętrznienia rozstrzygnięcia. Decyzja administracyjna podejmowana jest w wykonaniu normy kompetencyjnej, której przedmiot stanowi realizacja tzw. czynności konwencjonalnej³⁹. W ujęciu ściśle teoretycznoprawnym warto dodać, że czynności konwencjonalne mogą być dokonywane nawet przez zaniechanie⁴⁰. Odnosząc się zatem do jurysdykcji

35 WSA w Łodzi w wyroku z 28.04.2021 r. (I SAB/Ld 2/21), LEX nr 3177615 wyjaśnił, że: „[p]odpis elektroniczny może przybrać dwojaką formę. Po pierwsze, formę odrębnego pliku wobec dokumentu w postaci pliku źródłowego (np. może to być format xades) i jest to tzw. podpis zewnętrzny. Strona otrzymuje wówczas w korespondencji elektronicznej dwa pliki. Po drugie, podpis elektroniczny może być zawarty również w jednym pliku wraz z dokumentem źródłowym i jest to tzw. podpis wewnętrzny (lub «otoczony» albo «otaczający»). Strona otrzymuje wówczas tylko jeden plik w korespondencji elektronicznej».

36 Zgodnie z tym przepisem wydruk pisma, o którym mowa w art. 39³ § 1 k.p.a., zawiera: 1) informację, że pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną; 2) identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane. **Warto dodać, że na tle tzw. wymogów obligatoryjnych wydruku ujawniły się dylematy interpretacyjne w zakresie sankcji procesowych związanych z ich brakiem.** W świetle wyroku NSA z 27.05.2022 r. (I FSK 217/22): „Skuteczne doręczenie pism wydanych w formie dokumentu elektronicznego, o których mowa w art. 144b § 1 Ordynacji podatkowej, może polegać na doręczeniu wydruku tego pisma, pod warunkiem że zawiera ono obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 144b § 2 Ordynacji podatkowej, a w szczególności identyfikator tego pisma nadawany przez system teleinformatyczny”. Pogląd ten spotkał się z krytyką w głosie G. Sibigi („Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023/12, s. 160–173).

37 Por. A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*; A. Skóra (w:) *Kodeks...*, t. 1, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Lex/el. art. 39³.

38 W piśmiennictwie podkreśla się, że nie należy utożsamiać wydania decyzji administracyjnej i jej doręczenia.

39 Chodzi tu o czynność konwencjonalną wywołującą skutki prawne, tj. zachowania lub zespół zachowań, którym przypisany jest sens konwencjonalny w oparciu o tzw. reguły sensu (tak m.in. M. Kamiński, *Mechanizm...*, s. 43 i n.; M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 102 i n.; T. Kielkowski, *Nabywanie prawa...*, s. 56; S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Wrocław 1973, s. 35. Zob. też K. Gmerek, *Z problematyki formy czynności konwencjonalnych w prawie*, „Krytyka Prawa” 2022, t. 14, nr 2, s. 42).

40 Zob. K. Gmerek, *Z problematyki formy czynności konwencjonalnych w prawie*, „Krytyka Prawa” 2022, t. 14, nr 2, s. 42. W praktyce jurysdykcyjnej ze wskazanym wariantem sytuacyjnym mamy do czynienia przy milczącym załatwieniu sprawy.

administracyjnej, wskazać należy, że z punktu widzenia teoretycznoprawnego nie ma przeszkód, aby na poziomie stanowienia prawa modyfikować substrat treściowy czynności konwencjonalnej w zakresie, w jakim odnosi się do konieczności i/lub sposobu jej uzewnętrznienia dla wywołania skutków prawnych⁴¹, co też polski ustawodawca niejednokrotnie uczynił. W ramach przyznanej swobody regulacyjnej w obu bowiem obszarach – a to obszarze treściowym decyzji administracyjnej, jak również dynamicznym obejmującym jej uzewnętrznienie – przewidziane zostały regulacje szczegółowe względem rozwiązań ramowych. Tytułem przykładu, decyzja ogłoszona ustnie w trybie art. 109 § 2 k.p.a. nie będzie zawierała podpisu z art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a.⁴² Z kolei decyzja wydana w postaci papierowej lub elektronicznej nie zostanie doręczona w trybie k.p.a., jeżeli organ stosować będzie art. 49 i 49a k.p.a., a zatem uzewnętrznienie treści rozstrzygnięcia nastąpi przez publiczne obwieszczenie. Jeszcze inny wyjątek odnajdujemy w art. 40 § 5 k.p.a., który dozwala na pozostawienie pisma, w tym także decyzji administracyjnej, w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, a to w razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń. Z kolei w przypadku załatwienia sprawy milcząco skutki równoważne decyzji administracyjnej zaistnieją wobec zaniechania podjęcia jakichkolwiek działań, w tym również wobec braku uzewnętrznienia informacji, że one nastąpiły⁴³. **Powyższe uzasadnia zatem wniosek, że brak jest racjonalnych argumentów przemawiających za wyłączeniem możliwości kwalifikowania art. 39³ k.p.a. w kategoriach *lex specialis* względem art. 109 §1 k.p.a.**

VI.VI. OCENA, CZY WYDRUK Z ART. 39³ K.P.A. STANOWI NOWĄ PRAWNĄ FORMĘ DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Charakter prawny wydruku, o którym mowa w art. 39³ k.p.a., nie jest jednolite postrzegany w piśmiennictwie⁴⁴. Warto jednak dodać, że **modyfikacja sposobu uzewnętrznienia czynności konwencjonalnej nie zawsze musi oznaczać, że doszło do wykreowania w systemie normatywnym nowej prawnej formy działania przez**

41 Jako uzewnętrznienie rozumieć będziemy skierowanie informacji o dokonaniu czynności konwencjonalnej do jej adresata, co warunkować może, acz nie musi, wywołanie skutków Cm.

42 W piśmiennictwie wskazuje się, że „z art. 14 § 2 zdanie drugie wynika, że chwilą wydania decyzji ustnej jest chwila jej ogłoszenia. Utrwalenie treści decyzji w formie protokołu ma walor czysto dokumentacyjny” [P. M. Przybysz (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 14. Zob. także uchwałę NSA z 13.10.1997 r. FPK 13/97, ONSA 1998/1; oraz szerzej H. Knysiak-Sudyka (w:) A. Cebera, J. G. Firlus, A. Gołęba, T. Kielkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 14, s. 178].

43 Warto bowiem dodać, że ustawodawca nie objął zasadą oficjalności obowiązku poinformowania o rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach stron w przypadku milczącego załatwienia sprawy, pomimo iż to jest równoważne w skutkach z decyzją administracyjną. Oznacza to, że poza wyraźnym wnioskiem strony o wydanie zaświadczenia w trybie art. 122f § 1 k.p.a., uzewnętrznienie rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach stron nie następuje.

44 Por. G. Sibiga, „Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16.4.2020 r., MOP 2020/18, s. 957 oraz A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 39(3).

organy administracji publicznej. Podzielić zatem należy stanowisko, że wydruku z art. 39³ § 1 k.p.a. nie należy utożsamiać z nową prawną formą działania organów administracji, bowiem **decyzyjna forma działania nie uległa zmianie.** To decyzja administracyjna konkretyzuje sytuację prawną jednostki⁴⁵, a nie jej wydruk. Wydruk sporządzony w trybie art. 39³ § 1 k.p.a. stanowi jedynie dowód tego, co zostało orzeczone w wydanej decyzji. Zauważmy, że w sytuacji wielopodmiotowej w postępowaniu – w tym w szczególności wtedy, gdy zachodzić będzie współuczestnictwo materialne – część stron otrzymać może oryginał decyzji w postaci elektronicznej, a część jej wydruk sporządzony na mocy art. 39³ § 1 k.p.a. Trudno było zaakceptować pogląd skutkujący tym, że w zależności od stosowanych trybów doręczenia każda ze stron potencjalnie mogłaby stać się odbiorcą innej prawnej formy działania organu administracji publicznej.

VII. PODSUMOWANIE

Problem prawny dostrzeżony w głosowanym orzeczeniu stanowi element szerszego zagadnienia prawnego, a to normatywnego **dostosowywania zastanych instytucji procesowych do potrzeb wynikających z procesu informatyzacji działań administracji publicznej z poszanowaniem preferencji cyfrowych jednostki, co następuje zazwyczaj poprzez projektowanie instytucji hybrydowych, tj. łączących postać papierową z postacią elektroniczną.** NSA cel i funkcję analizowanych przepisów niewątpliwie dostrzegł, a na przeszkodzie temu nie stanęło to, że zabiegi dostosowawcze modyfikują to, co zwykliśmy traktować jako standardy w jurysdykcji administracyjnej (np. w zakresie odstąpienia od doręczania decyzji administracyjnych w oryginale na rzecz przekazywania wydruku z art. 39³ k.p.a.). Warto zaznaczyć, że poza jurysdykcją administracyjną ustawodawca jeszcze śmieiej projektuje instytucje procesowe, nie tylko zrywając z koniecznością uzewnętrznienia rozstrzygnięcia dla skuteczności nabycia określonych praw, lecz także stanowiąc przepisy statuujące wprost przymus cyfryzacji, co już pewne wątpliwości wywoływać może⁴⁶. Przyjąć zatem należy, że podejście dostosowawcze i projektowanie zrównoważonych instytucji hybrydowych jest wprawdzie trudniejsze pod względem legislacyjnym, ale w kontekście praw i wolności nieporównywalnie bardziej pożądane niż przymus cyfryzacji. W praktyce wymaga to jednak nie tylko kunsztu techniczno-legislacyjnego, ale także wyczucia w procesie

45 Co więcej, jest to decyzja spełniająca wymagania przewidziane w art. 107 § 1 k.p.a.

46 Jako przykład wskazać można przyznanie świadczenia wspierającego przez ZUS. Całe postępowanie toczy się wyłącznie w postaci elektronicznej, a przyznanie świadczenia następuje w postaci czynności materialno-technicznej, a zatem nie wymaga wydania decyzji [art. 13 ust. 1 ustawy z 7.07.2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1429), dalej: u.o.ś.w.]. Z kolei Informację o przyznaniu świadczenia udostępnia się **wyłącznie** w systemie teleinformatycznym, przy czym jej nieodebranie **nie wstrzymuje jednak wypłaty i wpływa na skuteczność nabytego uprawnienia** (art. 13 ust. 3 u.o.ś.w.) – zob. szerzej: A. Cebera, *Świadczenie wspierające – aspekt procesowy hybrydowych „systemów” postępowań elektronicznych (w): Wsparcie potrzebujących wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, T. Podlejski, M. Stec, Warszawa 2024, s. 179–197.

stosowania prawa, czym sąd w niniejszym orzeczeniu niewątpliwie się wykazał, a czego zabrakło w orzeczeniu o skutkach prawnych braku wskazania identyfikatora pisma nadanego przez system teleinformatyczny.

W najbliższych miesiącach i latach tezy wyrażone w glosowanym orzeczeniu wykorzystane mogą być przy rozstrzyganiu także innych dylematów interpretacyjnych, które już teraz można dostrzec w rozwiązaniach normatywnych znajdujących się na przedsionku systemu prawnego, a zatem oczekujących bądź na wdrożenie, bądź uchwalenie. Po pierwsze, mechanizm tzw. urzędowej konwersji pisma utrwalonego w postaci elektronicznej, który zastosowany został w art. 39³ k.p.a., odnajdziemy w tzw. publicznej usłudze hybrydowej (tzw. PUH), o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (art. 39 § 2 pkt 1 k.p.a.)⁴⁷. Po drugie, w rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego przewidziano konstrukcję tzw. **decyzji hybrydowej**⁴⁸.

r. pr. Agata Cebera

Radca prawny, doktor nauk prawnych, adiunkt zatrudniona w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Attorney at law, doctor of laws, assistant professor employed at the Department of Administrative Procedure at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University in Krakow.

47 Chodzi o instytucję, która na kolejnych etapach reformy systemu doręczeń elektronicznych z jednej strony łagodzić ma skutki wykluczenia cyfrowego, z drugiej umożliwiać jednostkom nieskrępowany wybór formy kontaktu z administracją publiczną, w tym także w jurysdykcji administracyjnej. Zgodnie bowiem z art. 46 ust. 1 u.o.d.e. operator wyznaczony, świadcząc publiczną usługę hybrydową, będzie przekształcał dokument elektroniczny nadany przez podmiot publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową. Innymi słowy – operator wyznaczony będzie dokonywał jego wydruku i zakopertowania, w celu doręczenia korespondencji w formie pisma utrwalonego w postaci papierowej.

48 Rządowy projekt dostępny jest pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12383815> (dostęp: 15.10.2024 r.). Projekt nowelizacji obejmuje m.in. dodanie art. 109 § 3 k.p.a., zgodnie z którym załączniki do decyzji wydanej w postaci papierowej mogą być doręczone na innym trwałym nośniku informacji (<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12383815/13050496/13050497/dokument662654.pdf>, s. 9; dostęp: 15.10.2024 r.). Przyjęcie ustawy nowelizującej otworzyłoby dyskusję nie tylko o współczesnym kształcie normatywnym decyzji administracyjnej, ale także o kwestiach szczegółowych, jak np. możliwość dołączenia do wydruku z art. 39³ k.p.a. załączników utrwalonych na nośniku danych w trybie projektowanego art. 109 § 4 k.p.a.

ABSTRACT

Keywords: *administrative procedure, computerisation, service of an administrative decision*

Commentary on judgment of the Supreme Administrative Court of 7 February 2023 (II OSK 112/22, LEX no. 3514051).

Approving commentary

The study analyses the possibility of applying Article 393 of the Code of Administrative Procedure to the service of an administrative decision, with particular focus on the requirement of serving the decision in writing. It examines the circumstance that the printout provided under Article 393 of the Code of Administrative Procedure is not accompanied by a signature. The analysis is conducted in light of the facts of the case in which the judgment of the Supreme Administrative Court of 7 February 2023 (II OSK 112/22, LEX no. 3514051) was issued. The study also addresses other issues related to the application of Article 393 of the Code, including the consequences of failing to include in the administrative decision an identifier assigned by the IT system.

Bibliografia

- Adamiak Barbara (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis
- Cebera Agata, *Świadczenie wspierające – aspekt procesowy hybrydowych „systemów” postępowania elektronicznych* (w:) *Wsparcie potrzebujących wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, T. Podlejski, M. Stec, Warszawa 2024
- Cebera Agata, *Wykluczenie cyfrowe osób starszych a rozwój e-usług w administracji w Polsce* (w:) *E-administracja. Wyzwania dla cyfrowych usług publicznych w Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa, Kraków 2024
- Cebera Agata, Firlus Jakub Grzegorz (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2024
- Cherka Maksymilian (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, art. 14, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis, Warszawa 2023
- Gmerek Karolina, *Z problematyki formy czynności konwencjonalnych w prawie*, „Krytyka Prawa” 2022, t. 14, nr 2
- Kamiński Marcin, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016
- Kielkowski Tadeusz, *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012

- Kmiecik Zbigniew, Wegner Joanna** (w:) M. Wojtuń, Z. Kmiecik, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el., art. 14
- Knysiak-Sudyka Hanna** (w:) A. Cebera, J. G. Firlus, A. Goleba, T. Kielkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023
- Pietrasz Piotr**, *Komentarz do art. 144 (b) (w:) Ordynacja podatkowa. Komentarz. Procedury podatkowe. Art. 120–344*, red. L. Etel, Warszawa 2022, LEX/el.
- Przybysz Piotr** (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024, LEX/el., art. 14
- Romańska Marta** (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023
- Sibiga Grzegorz**, *Nadanie przez system teleinformatyczny identyfikatora pisma w doręczanym wydruku decyzji. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2022 r., I FSK 217/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023/12
- Sibiga Grzegorz**, „Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16 kwietnia 2020 r., „Monitor Prawniczy” 2020/18
- Skóra Agnieszka** (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, t. 1
- Szczepaniak S.**, *Zasada pisemności w Kodeksie postępowania administracyjnego w nowym ujęciu*, Dodatek specjalny do MOP 2023/6
- Wilbrandt-Gotowicz Martyna** (w:) *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2024, Lex/el., art. 61
- Wojtuń Maciej** (w:) Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Lex/el., art. 107
- Woś Tadeusz** (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017
- Wronkowska Sławomira**, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Wrocław 1973
- Wróbel Andrzej** (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024, LEX/el., art. 14
- Wróbel Andrzej** (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024, LEX/el., art. 39(3)
- Zieliński Maciej**, *Wykładnia prawa: zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017
- Zimmermann Jan**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018