

Elektroniczne postępowanie administracyjne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego – studium przypadków

Lucyna Łuczak-Noworolnik

Zgodnie z art. 14 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³⁴ sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r. poz. 235) doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Możliwość przeprowadzenia postępowania administracyjnego za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej została wprowadzona ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 17 czerwca 2010 r.²³⁵ Z treści uzasadnienia do projektu wyżej wskazanej ustawy wynika, że głównym założeniem ustawodawcy było umożliwienie organom załatwiania sprawy w formie innej niż forma pisemna, tj. w postaci dokumentu elektronicznego doręczanego środkami komunikacji elektronicznej przy założeniu, że obie formy są tożsame i równoważne. Do tej pory bowiem, wobec braku wyraźnego uregulowania tej kwestii w ustawie, organy były upoważnione do wydawania decyzji i postanowień jedynie w tradycyjnej formie, tzn. papierowej.

Art. 39¹ § 1 kpa wprowadzający możliwość dokonania wyboru sposobu doręczania pism w toku postępowania administracyjnego stronie lub innemu uczestnikowi postępowania doprecyzowuje przedmiotowe zagadnienie. Według przywoływanego przepisu doręczanie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1422), jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków:

- 1) złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej;
- 2) wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny;

²³⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zmianami - zwanej dalej „kpa”

²³⁵ Dz. U. Nr 40, poz. 230.

3) wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny.

Coraz częściej sądy administracyjne rozstrzygają w sprawach, w których ujawniają się problemy związane z elektronicznymi doręczeniami uregulowanymi w art. 39¹ kpa. Przedmiotem mojej analizy stały się zatem rozstrzygnięcia wydane na tym tle przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku²³⁶, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie²³⁷ oraz Naczelny Sąd Administracyjny²³⁸.

Tytułem wprowadzenia należy wyjaśnić, że na przestrzeni ostatnich lat art. 39¹ kpa był kilkakrotnie nowelizowany. W pierwotnym brzmieniu przepis ten zakładał, że to organ administracji publicznej dokonuje wyboru sposobu komunikacji w trakcie postępowania administracyjnego²³⁹. Od 2010 r. obowiązuje regulacja, na podstawie której to strona lub uczestnik postępowania ma decydujący wpływ na wybór formy doręczeń²⁴⁰. W 2014 r. wprowadzono kolejną zmianę, która rozszerza katalog przesłanek, od których zależy czy doręczenie powinno odbywać się w formie elektronicznej²⁴¹. W dalszym ciągu jednak wniosek strony ma charakter wiążący dla organów administracji publicznej. Fakt, że przepis ten uległ zmianie a obecnie jego brzmienie jest nieco inne od tego które znalazło zastosowanie w omawianych przypadkach, pozostaje bez wpływu na poczynione przeze mnie rozważania, gdyż wszystkie z analizowanych rozstrzygnięć zostały wydane po 2010 r. Na gruncie stanu prawnego obowiązującego w chwili wydawania omawianych

²³⁶ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku - zwany dalej „WSA w Gdańsku”

²³⁷ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie - zwany dalej „WSA w Warszawie”

²³⁸ Naczelny Sąd Administracyjny - zwany dalej „NSA”

²³⁹ Art. 39¹ § 1 kpa w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565): Doręczenie może nastąpić za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona:

- 1) wystąpiła do organu administracji publicznej o doręczenie albo
- 2) wyraziła zgodę na doręczenie jej pism za pomocą tych środków.

²⁴⁰ Art. 39¹ § 1 kpa w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230): Doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204, z późn. zm.), jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania: 1) wystąpił do organu administracji publicznej o doręczenie albo 2) wyraził zgodę na doręczenie mu pism za pomocą tych środków.

²⁴¹ Art. 39¹ § 1 kpa w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 183): Doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1422), jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków:

- 1) złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej;
- 2) wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny;
- 3) wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny.

rozstrzygnąć to strona postępowania decydowała, o tym czy dane postępowanie ma być prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej²⁴², czy też w formie pisemnej.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na literalną wykładnię art. 39¹ kpa oraz motywy ustawodawcy zawarte w treści uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej kpa²⁴³. Na ich podstawie można z pełnym przekonaniem stwierdzić, że to od strony postępowania bądź innego uczestnika zależy sposób doręczania pism w toku postępowania administracyjnego, a w konsekwencji przeprowadzenia całej procedury w sposób w pełni zelektronizowany. Ustawodawca w kpa nie wprowadził żadnego wyjątku, który pozwalałby organom przeprowadzającym postępowanie administracyjne na odejście od tej reguły. Z treści uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw²⁴⁴ wynika jednoznacznie, że kpa obliuguje organ do przyjęcia pisma w formie dokumentu elektronicznego²⁴⁵. W sytuacji, gdy przepis prawa nie wyklucza (np. poprzez nałożenie obowiązku osobistego stawiennictwa) wnoszenia dokumentu w postaci elektronicznej, organ zobowiązany jest umożliwić obywatelowi realizację jego uprawnienia, polegającego na złożeniu tego dokumentu drogą elektroniczną.

W odniesieniu do analizowanych kwestii, w mojej ocenie na szczególną uwagę zasługują dwa orzeczenia wydane w czerwcu 2014 r. przez Izbę Ogólnoadministracyjną oraz Izbę Gospodarczą NSA. Na przestrzeni zaledwie dwóch dni podjęto bowiem zupełnie odmienne rozstrzygnięcia dotyczące zastosowania art. 39¹ kpa, w których dokonano różnej interpretacji tego przepisu.

Pierwsze z nich zostało wydane w dniu 4 czerwca 2014 r.²⁴⁶ W rozpatrywanej sprawie podmiot złożył skargę do WSA w Warszawie na postanowienie Komisji Nadzoru Audytowego²⁴⁷ w

²⁴² Środkiem komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r., poz. 1422) jest rozwiązanie techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną.

²⁴³ Jak wynika z treści uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw: „Pierwszy pakiet zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego polega na nałożeniu na organ obowiązku zastosowania do doręczeń środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona się o to zwróciła lub wyraziła zgodę. Użycie w obecnie obowiązującym przepisie art. 39¹ § 1 kpa zwrotu „może” pozostawia stosowanie takich środków uznaniu organu. Zmiana polega na usunięciu tego sformułowania z normy. Jednocześnie rozszerzono krąg adresatów pism doręczanych środkami komunikacji elektronicznej na innych uczestników postępowania niż strona. Z dotychczasowego brzmienia przepisu art. 39¹ § 1 Kpa wynika, że adresatem e-dokumentu może być jedynie strona postępowania.

²⁴⁴ Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 183).

²⁴⁵ Zob. szerzej na temat oceny wprowadzonej nowelizacji w artykule L. Łuczak, *Problematyka prawna doręczeń elektronicznych w procedurze administracyjnej ze szczególnym uwzględnieniem skutków prawnych e-doręczeń oraz oceny propozycji zmian ustawowych*, Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 5, s. 65-80.

²⁴⁶ Postanowienie NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 1197/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/61705C2404>.

²⁴⁷ Komisja Nadzoru Audytowego powołana na mocy art. 63 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. Nr 77,

przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności postanowienia stwierdzającego niedopuszczalność zażalenia na stanowisko Krajowej Rady Biegłych Rewidentów. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, w którym powtórzono argumentację zawartą w podaniu inicjującym postępowanie został złożony drogą elektroniczną. Powołując się na treść art. 39¹ kpa skarżący wnioskował o doręczanie korespondencji w postępowaniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Komisja Nadzoru Audytowego nie uwzględniła jednak złożonego przez skarżącego wniosku w zakresie sposobu komunikacji i kolejne rozstrzygnięcie doręczyła mu za pośrednictwem operatora pocztowego.

Od powyższego rozstrzygnięcia skarżący złożył skargę do WSA w Warszawie²⁴⁸ wnosząc o uchylenie obu wydanych postanowień. W skardze podniósł, że organ pominął jego wniosek o doręczanie korespondencji drogą elektroniczną i przesłał mu papierową wersję zaskarżonych rozstrzygnięć. Z uwagi na powyższe - w ocenie skarżącego - doręczenie postanowień tradycyjną drogą nie wywołało żadnych skutków prawnych.

WSA w Warszawie odrzucając skargę uwzględnił argumentację powołaną przez skarżącego. W uzasadnieniu postanowienia stwierdził, że w związku z pominięciem przez organ wniosku złożonego na podstawie art. 39¹ § 1 kpa i doręczeniem skarżącemu rozstrzygnięć wyłącznie za pośrednictwem poczty, *de facto* nie można mówić o skutecznym dokonaniu czynności, od której można byłoby liczyć termin na wniesienie środka zaskarżenia. Sąd w uzasadnieniu przywołał orzeczenie NSA z dnia 18 października 2013 r.²⁴⁹, w którym stwierdzono, że treść art. 39¹ kpa

poz. 649 ze zmianami). Zgodnie z art. 63 ust. 2 ww. ustawy Komisja Nadzoru Audytowego sprawuje nadzór publiczny nad:

- 1) wykonywaniem zawodu biegłego rewidenta;
- 2) działalnością podmiotów uprawnionych do badania sprawozdań finansowych;
- 3) działalnością Krajowej Izby Biegłych Rewidentów.

²⁴⁸ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2014 r., VI SA/Wa 1579/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/25E200F776>.

²⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 18 października 2013 r., I OSK 1632/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C0E61D5F75>.

„W tej sytuacji wyjaśnić należy, że zgodnie z treścią art. 14 § 1 kpa (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji) sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013r. poz. 235), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Oznacza to, że sprawy należy załatwiać w jednej z dwóch form przewidzianych w tym przepisie, a mianowicie w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego. Forma dokumentu elektronicznego nie stanowi przy tym odmiany formy pisemnej, lecz jest odrębną od pisemnej formą załatwiania spraw. Zgodnie z treścią art. 39 i 39¹ kpa w postępowaniu administracyjnym pisma mogą być doręczane albo drogą tradycyjną, czyli za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012r. Prawo pocztowe (art. 39), albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2002r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204, ze zm.), jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania wystąpił do organu administracji publicznej o doręczenie albo wyraził zgodę na doręczenie mu pism za pomocą tych środków (art. 39¹ kpa). Podkreślić przy tym należy, że w poprzednim stanie prawnym (art. 39¹ kpa wszedł w życie z dniem 21 listopada 2005 r., obecne brzmienie otrzymał na mocy ustawy z dnia 12 lutego 2010r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. Nr 40, poz. 230) doręczenie mogło nastąpić w drodze elektronicznej („doręczenie może nastąpić”), a zatem od uznania organu administracji publicznej zależało, czy doręczać stronie korespondencję za pomocą tych środków. Obecnie zgodnie z nowym brzmieniem powołanego przepisu przyjąć należy, że wybór sposobu doręczania pism w postępowaniu administracyjnym należy do strony.”

jednoznacznie przesądza o tym, że w postępowaniu administracyjnym wybór sposobu doręczania pism należy do strony.

Komisja Nadzoru Audytowego złożyła skargę kasacyjną, w której wniosła o uchylenie wydanego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zdaniem NSA doręczenie dokonywane w formie elektronicznej zastępuje doręczenie „tradycyjne”, stąd niedopuszczalne jest doręczenie dokumentu równocześnie w postaci papierowej, jak i elektronicznej. Taki wniosek bowiem wynikał z treści art. 46 § 3 kpa, który przewidywał kolejność sposobów doręczania: najpierw elektroniczne, a następnie w tradycyjnej formie, jednakże tylko w przypadku braku skutecznego doręczenia elektronicznego²⁵⁰.

W mojej ocenie, w omawianym przypadku NSA słusznie wskazał, że organ administracji publicznej w rozpatrywanej sprawie był związany wnioskiem strony o doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a kwestia ta nie zależała od jego uznania. Organ, pomimo niewątpliwego związania, nie ustosunkował się w toku postępowania do wniosku skarżącego, a w konsekwencji doręczył postanowienia za zwrotnym potwierdzeniem odbioru przez pocztę, tj. w trybie art. 39 kpa.

Mając na uwadze brzmienie rozpatrywanych przepisów NSA stwierdził, że doręczenie w tym przypadku było nieskuteczne i nie wywołało skutku prawnego w postaci rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi do WSA w Warszawie. Organ mógł bowiem, w świetle art. 46 § 3 kpa dokonać doręczenia za pośrednictwem poczty dopiero w razie nieotrzymania, w terminie 7 dni od dnia wysłania postanowienia za pomocą środków komunikacji elektronicznej, potwierdzenia jej doręczenia. W aktach rozpatrywanej sprawy nie przedłożono żadnego dowodu na okoliczność podjęcia przez organ nieskutecznej próby doręczenia stronie postanowienia drogą elektroniczną. Dopiero takie działanie upoważniłoby organ do wykorzystania tradycyjnych środków, o których mowa w art. 39 kpa.

Dokonane rozważania muszą zostać nieco zmodyfikowane w stosunku do treści obecnie obowiązującej regulacji art. 46 kpa²⁵¹, zgodnie z którą w przypadku nieodebrania pisma (także pisma

²⁵⁰ Zgodnie z treścią art. 46 § 3 Kpa przed wejściem w życie nowelizacji w dniu 11 maja 2014 r.: W przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli w terminie 7 dni od dnia wysłania pisma organ administracji publicznej otrzyma potwierdzenie doręczenia pisma. W razie nieotrzymania takiego potwierdzenia organ doręcza pismo w sposób określony w przepisach niniejszego rozdziału dla pisma w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego.

²⁵¹ W chwili obecnej art. 46 w zakresie dotyczącym elektronicznych doręczeń stanowi, że: § 3. W przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3.

§ 4. W celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające:

w formie dokumentu elektronicznego) doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia. Ustawodawca zrównał zatem w skutkach doręczenie tradycyjne i elektroniczne poprzez wprowadzenie tzw. fikcji doręczenia także w przypadku, gdy w postępowaniu wykorzystywane są środki komunikacji elektronicznej.

Niezależnie od powyższego pewne wątpliwości budzi stwierdzenie NSA, który w analizowanej sprawie podniósł, że w aktach nie znalazł dowodu pozwalającego na przyjęcie, że organ napotkał na trudne do usunięcia problemy, które uniemożliwiały mu dostarczenie korespondencji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej (np. długotrwała awaria systemu informatycznego, brak możliwości technicznych). Moim zdaniem takie stwierdzenie nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów postępowania administracyjnego. Kpa nie przewiduje możliwości uchylenia się przez organ administracji publicznej od doręczania korespondencji drogą elektroniczną w przypadku wystąpienia jakichkolwiek problemów technicznych. Ustawodawca uregulował jedynie sytuacje, w których taki sposób prowadzenia sprawy nie jest możliwy ze względu na konieczność osobistego stawiennictwa strony albo gdy przepis szczególny uniemożliwia realizację postulatu wyrażonego w art. 14 § kpa²⁵².

1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego;

2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma;

3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w sposób wskazany w art. 20a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

§ 5. W przypadku nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3, organ administracji publicznej po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma.

§ 6. W przypadku nieodebrania pisma doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia.

§ 7. Zawiadomienia, o których mowa w § 4 i 5, mogą być automatycznie tworzone i przesyłane przez system teleinformatyczny organu administracji publicznej, a odbioru tych zawiadomień nie potwierdza się.

§ 8. W przypadku uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone na podstawie § 6 organ administracji publicznej umożliwia adresatowi pisma dostęp do treści pisma w formie dokumentu elektronicznego przez okres co najmniej 3 miesięcy od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień, o których mowa w § 4 i 5, w swoim systemie teleinformatycznym.

²⁵² Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku, gdy przepis szczególny wymaga oryginału dokumentu, który nie może być przedłożony organowi prowadzącemu postępowanie w zdigitalizowanej formie np. w ustawie z dnia 18 marca 2008 r. zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. U. Nr 63, poz. 394, z późn. zm.) art. 30 ust. 3 stanowi: W przypadku świadczenia usługi po raz pierwszy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w przypadku istotnej zmiany sytuacji potwierdzonej dokumentami, właściwy organ może wymagać dołączenia do oświadczenia, o którym mowa w ust. 1, następujących dokumentów: 1) dokumentu potwierdzającego obywatelstwo usługodawcy; 2) zaświadczenia potwierdzającego, że usługodawca zgodnie z prawem wykonuje zawód lub działalność w innym państwie członkowskim oraz że w chwili składania zaświadczenia nie obowiązuje go zakaz - nawet tymczasowy, wykonywania zawodu lub działalności; 3) dokumentów potwierdzających kwalifikacje zawodowe; 4) dokumentu potwierdzającego wykonywanie przez usługodawcę danego zawodu regulowanego lub działalności przez co najmniej dwa lata w okresie ostatnich dziesięciu lat albo kształcenie regulowane - w przypadku określonym w art. 29 ust. 1; 5) zaświadczenie o niekaralności, jeżeli jest wymagane od obywateli Rzeczypospolitej Polskiej zamierzających wykonywać zawód regulowany lub działalność, związane z bezpieczeństwem publicznym.

Przechodząc do analizy kolejnego rozstrzygnięcia NSA, które zostało wydane w dniu 6 czerwca 2014 r.²⁵³ na podkreślenie zasługuje fakt, że każdy z organów biorących udział w przedmiotowym postępowaniu wyrażał odmienne stanowisko w kwestii elektronicznych doręczeń i obowiązków wynikających z treści art. 39¹ kpa.

Omawiany wyrok został wydany na tle następującego stanu faktycznego. Spółka komandytowa zgłosiła Prezydentowi Miasta Gdańska montaż tablicy reklamowej wraz z oświetleniem i przyłączeniem do istniejącej instalacji elektrycznej. Do powyższego wniosku dołączony został projekt budowlany dotyczący inwestycji, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz pełnomocnictwo. Prezydent Miasta Gdańska w drodze decyzji administracyjnej wniósł sprzeciw wobec zgłoszenia zamiaru wykonania wnioskowanych robót budowlanych, wskazując jako podstawę przepis art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, obligujący organ do wniesienia sprzeciwu w przypadku niezgodności zamierzenia z obowiązującym planem miejscowym.

Odwolanie od powyższej decyzji wniosła niezadowolona spółka zarzucając m.in. naruszenie przepisów kpa, a w szczególności art. 10, art. 39¹ § 1, art. 46 § 3, art. 77 i art. 107 poprzez błędne doręczenie decyzji za pośrednictwem poczty mimo zgłoszenia przez inwestora wniosku o doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, które w konsekwencji dokonanych naruszeń, nie wywołało żadnych skutków prawnych.

W ocenie organu odwoławczego, który utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, wobec braku w aktach sprawy wniosku inwestora o doręczenie decyzji drogą elektroniczną, organ miał prawo doręczyć decyzję za pośrednictwem poczty na adres wskazany we wniosku. Organ jednocześnie wskazał, że w załączonym do wniosku piśmie skierowanym do Urzędu Miasta w Gdańsku pełnomocnik reprezentujący spółkę zawniósł o doręczanie wszelkich pism wyłącznie drogą elektroniczną na wskazany adres e-puap²⁵⁴. Jednakże pismo to dotyczy instalacji tablicy reklamowej położonej w innym miejscu niż to, które zostało podane w otrzymanym przez organ zgłoszeniu. Zatem organ pierwszej instancji miał prawo uznać, że wniosek ten dotyczy innej nieruchomości. Ponadto organ podniósł, że w jego ocenie wnioskodawca żądając odpowiedzi w systemie ePUAP, powinien złożyć wniosek nie w formie papierowej, lecz w systemie ePUAP. Organ odwoławczy podkreślił także, że zarówno Urząd Miasta w Gdańsku, jak również Urząd Wojewódzki w Gdańsku,

²⁵³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2014 r., II OSK 2297/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/214D0AE378>.

²⁵⁴ Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz.1114) elektroniczna platforma usług administracji publicznej (ePUAP) to system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet.

nie mają technicznych możliwości pozwalających na dostarczanie decyzji w formie elektronicznej. Zgodnie z treścią art. 107 § 3 kpa jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, którym w tamtym czasie nie dysponował żaden z organów rozpoznających przedmiotową sprawę.

WSA w Gdańsku pomimo oddalenia skargi wniesionej przez spółkę stwierdził, że zasadny jest jej zarzut nieuwzględnienia przez organy wniosku pełnomocnika o doręczenie wszelkiej korespondencji, w tym wydawanych rozstrzygnięć, drogą elektroniczną. Jednakże zdaniem WSA naruszenie w tym zakresie przepisów postępowania nie miało wpływu na wynik sprawy. Sąd podniósł, że co prawda zgłoszenie zawierało na stronie tytułowej wskazanie formy organizacyjnej i adres siedziby spółki, nie mniej jednak z załączonego do zgłoszenia dokumentu dotyczącego inwestycji objętej toczącym się postępowaniem jednoznacznie wynikało, że spółka „wnosiła o doręczanie wszelkich e-pism wyłącznie drogą elektroniczną na wskazany adres e-puap (...)”. WSA stwierdził, że ustalenia organu drugiej instancji, z których wynikało, że wniosek o doręczanie wszelkich pism wyłącznie drogą elektroniczną na wskazany adres e-puap, w odniesieniu do tablicy reklamowej nieobjętej toczącym się postępowaniem nie był prawidłowy. W dalszej kolejności WSA wskazał, że w przypadku gdy podmiot podał dwa różne adresy do doręczeń, obowiązkiem organu było wyjaśnienie na jaki adres należy doręczyć wydane w sprawie rozstrzygnięcie. Zaniechanie organu nie miało jednak wpływu na treść decyzji i nie ograniczyło prawa do skutecznego jej zakwestionowania. Skarżąca odebrała bowiem decyzję organu pierwszej instancji we własnej siedzibie, a następnie w terminie wniosła odwołanie, a to oznacza, że wysłana w ten sposób decyzja skutecznie dotarła do adresata.

Pełnomocnik spółki wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku, w której podniósł, że organ w toku postępowania administracyjnego jest związany wnioskiem strony co do wyboru formy doręczeń. W związku z powyższym skuteczne doręczenie decyzji mogło nastąpić tylko i wyłącznie z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Odebranie w siedzibie spółki przez uprawnionego przedstawiciela decyzji nadanej za pośrednictwem operatora pocztowego, a następnie wniesienie w terminie odwołania, nie ma żadnego znaczenia dla oceny skuteczności takiego doręczenia. W skardze kasacyjnej podniesiono także, że WSA nie ustosunkował się do twierdzenia organu, że Urząd Miasta Gdańska i Urząd Wojewódzki w Gdańsku nie mają możliwości technicznych pozwalających na dostarczenie decyzji w formie elektronicznej. Powyższe w ocenie spółki prowadzi do wniosku, że decyzja organu pierwszej instancji doręczona za pośrednictwem poczty nie wywołała żadnych skutków. W konsekwencji wniesione odwołanie powinno zostać uznane przez Wojewodę za

niedopuszczalne, a jego merytoryczne rozpoznanie skutkuje wydaniem decyzji z rażącym naruszeniem przepisu art. 138 § 1 pkt 1 kpa w związku z art. 39¹ § 1 kpa.

NSA nie tylko nie podzielił stanowiska spółki prezentowanego w skardze kasacyjnej, ale również nie zgodził się z argumentacją WSA w Gdańsku. NSA wyraził odmienny pogląd co do obowiązku prowadzenia przez organ administracji publicznej korespondencji drogą elektroniczną, w przypadku gdy z takim żądaniem wystąpi strona postępowania. Zdaniem NSA przyjąć należy, iż w opisanej sytuacji nie mamy do czynienia z naruszeniem prawa. Sąd powołując się na brzmienie art. 14 § 1, art. 39, art. 39¹ § 1, 107 § 1, 109 § 1 kpa oraz art. 3 pkt 2 ustawy o podpisie elektronicznym²⁵⁵ stwierdził, że ustawodawca wyznaczył ściśle ramy wykorzystania przez organ administracji środków komunikacji elektronicznej do doręczania stronom pism (w tym także decyzji administracyjnych) w formie dokumentów elektronicznych. Jednocześnie podkreślił, że skorzystanie z takiego rodzaju doręczeń jest uzależnione od możliwości technicznych posiadanych przez organ administracji. Zatem organ administracji, który nie posiada możliwości technicznych pozwalających na skuteczne doręczenie decyzji w formie dokumentu elektronicznego, stosownie do art. 109 § 1 kpa, zobowiązany jest do doręczenia decyzji na piśmie. W związku z tym należało pozytywnie ocenić działanie organu, który w omawianej sytuacji skorzystał z takiej możliwości i przesłał korespondencję drogą pocztową. Ponadto umieszczenie przez spółkę w zgłoszeniu obok adresu poczty elektronicznej, również tradycyjnego adresu umożliwiało dokonanie doręczenia decyzji za pokwitowaniem przez operatora pocztowego.

Ustosunkowując się do rozważań poczynionych w omawianym przypadku przez NSA, w mojej ocenie brzmienie art. 109 § 1 kpa, zgodnie z którym decyzje doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w żaden sposób nie pozwala na przyjęcie prezentowanego stanowiska. Wykładnia przywołanego przepisu nie przemawia bowiem za słuszością tezy o możliwości pominięcia wniosku strony o doręczanie korespondencji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Taki wniosek jest wiążący i niezależny od technicznych możliwości organów administracji publicznej.

Nie sposób także zgodzić się z twierdzeniem, że samo zgłoszenie przez stronę żądania doręczenia decyzji w formie dokumentu elektronicznego nie uzasadnia przyjęcia, że tylko w takiej formie dopuszczalne było doręczenie decyzji o sprzeciwie. Ponadto nie znajduje uzasadnienia

²⁵⁵ Zgodnie z 3 pkt 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2013 r., poz. 262, z późn. zm.) bezpieczny podpis elektroniczny to podpis elektroniczny, który spełnia następujące warunki: a) jest przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej ten podpis, b) jest sporządzany za pomocą bezpiecznych urządzeń i danych służących do składania podpisu elektronicznego, podlegających wyłącznej kontroli osoby składającej podpis elektroniczny, c) jest powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna.

argumentacja NSA zgodnie, z którą w przypadku gdy organ administracji nie posiadał możliwości technicznych pozwalających na realizację takiego wniosku, doręczenie decyzji drogą pocztową było jedyną prawnie dopuszczalną formą.

Na pełną aprobatę zasługuje natomiast stanowisko NSA w odniesieniu do zarzutów spółki w których wskazano, iż nawet jeżeli organy obu instancji uznały, że doręczenie pism w drodze elektronicznej jest niemożliwe, to powinny wydać w tej kwestii postanowienie. Takie rozstrzygnięcie - w ocenie spółki - miało czynić zadość dyrektywie zawartej w art. 9 kpa i zapewnić należyte i wyczerpujące poinformowanie o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy. NSA ustosunkowując się do podniesionych przez spółkę zarzutów jednoznacznie stwierdził, że nie ma podstawy prawnej pozwalającej na wydanie postanowienia o niemożności doręczenia decyzji w formie elektronicznej.

Na marginesie należy wskazać na odmienne stanowisko wyrażone przez P. Wajda, który powołując się na R. Kędziórę podaje, że: „organ odmawia doręczenia pism w sposób określony w art. 39¹ kpa wyłącznie wówczas, gdy wystąpią obiektywne okoliczności uniemożliwiające mu doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W sytuacji, gdy organ uznaje, iż doręczenie pism drogą elektroniczną w danej sprawie nie jest możliwe, powinien orzec w tej kwestii w drodze postanowienia, na które nie służy zażalenie”²⁵⁶. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wyżej przywołany pogląd R. Kędziory został wyrażony na tle poprzedniego stanu prawnego, tj. przed wejściem w życie nowelizacji z 2010 r. Wówczas od organu administracji publicznej zależało, w jaki sposób będzie prowadzona korespondencja w danej sprawie. Dyspozycja art. 39¹ kpa jednoznacznie przesądzała o tym, że organ nie miał obowiązku zastosować się do wniosku strony w zakresie formy komunikacji. Obecnie ustawodawca odmiennie uregulował tę kwestię wprowadzając obligatoryjność uwzględnienia takiego żądania. W świetle przytoczonych rozważań nie ma obecnie podstaw do wydania postanowienia w przedmiocie odmowy prowadzenia korespondencji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W związku z powyższym, w mojej ocenie wskazane stanowisko NSA nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego. Nie sposób zgodzić się z przedstawioną argumentacją zakładającą, że w przypadku zawnioskowania przez stronę lub uczestnika postępowania o doręczanie korespondencji drogą elektroniczną - zgłoszone w sprawie wszczętej po nowelizacji kpa z 2010 r. - organ może taki wniosek pominąć powołując się na brak możliwości technicznych.

²⁵⁶ P. Wajda, *Komentarz do art. 39¹ Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, pod red. M. Wierzbowski, wyd. 13, Legalis, Warszawa 2014 oraz P. Wajda, *Komentarz do art. 39¹ Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, pod red. R. Hauser, wyd. 1, Legalis, Warszawa 2014.

Niemniej jednak należałoby zastanowić się nad skutkami prawnymi doręczenia w przypadku, gdy strona co prawda w prawidłowy sposób wnioskuję o doręczanie korespondencji drogą elektroniczną, ale odbiera korespondencję od organu, który nie uwzględnił jej wniosku i dokonuje doręczenia drogą tradycyjną.

W ocenie G. Sibiga decyzja zostaje skutecznie doręczona, pomimo niezgodności z żądaniem strony, jednakże jedynie pod warunkiem, że strona sama takie pismo przyjmie²⁵⁷. Podobną argumentację zaprezentował WSA w Gdańsku w drugiej z analizowanych spraw. Zupełnie odmiennie wypowiedział się natomiast NSA, który w pierwszym z omawianych rozstrzygnięć odrzucił w takiej sytuacji skargę kasacyjną stwierdzając, że doręczenie było nieskuteczne i nie wywołało skutku prawnego w postaci rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi do WSA w Warszawie.

Odnosząc się do powyższej argumentacji uważam, że podmioty które wnioskują o doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej powinny w przypadku dokonania obioru przesyłki dostarczonej w tradycyjnej formie (zgodnie z art. 39 kpa) złożyć tzw. środek zwalczania bezczynności przysługujący im na podstawie art. 37 kpa tj. zażalenie albo wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w zależności od organu, który nie uwzględnił złożonego żądania. Postulat ten znajduje uzasadnienie w treści wyroku wydanego przez WSA w Poznaniu, który stwierdził, że to na organie administracji publicznej (w tym przypadku Wójt Gminy i Miasta w C.) spoczywa obowiązek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania narzędzi technicznych umożliwiających prowadzenie korespondencji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. W przypadku jakiegokolwiek zaniedbania ze strony organu, w tym zakresie strona ma prawo wnieść jeden z przysługujących jej środków, o których mowa w art. 37 kpa²⁵⁸.

Podsumowując rozważania dotyczące problematyki tzw. elektronicznego postępowania administracyjnego należy podkreślić, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów kpa organy administracji publicznej są zobligowane uwzględnić wniosek o doręczanie korespondencji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej składany przez strony i uczestników postępowania administracyjnego. Analizowany przeze mnie przepis art. 39¹ § 1 pkt 2 kpa wprowadza regułę, na podstawie której doręczanie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania m. in. wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże

²⁵⁷G. Sibiga [cyt. w: M. Gardziński, *Wadliwie doręczoną decyzję wolno zaskarżyć*], <http://prawo.rp.pl/artukul/933182.html>

²⁵⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 października 2014 r., <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7AF357C3B0>. W jego uzasadnieniu stwierdzono: „Fakt nieprawidłowości w działaniu platformy nie może prowadzić do uznania, że wniosek wpłynął do organu w innym dniu. To obowiązkiem organu, a nie obywatela jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania skrzynki odbiorczej. Fakt wygenerowania Urzędowego Poświadczenia Odbioru jest potwierdzeniem skuteczności doręczenia korespondencji do organu. Natomiast dalsze losy tej korespondencji obciążają organ, a nie obywatela”.

organowi administracji publicznej adres elektroniczny. Takie wystąpienie, jak wynika jednoznacznie z treści przywołanego przepisu, ma charakter wiążący i to bez względu na możliwości techniczne organu, do którego został skierowany. Przyjęta wykładnia znajduje także swoje odzwierciedlenie w podstawowych zasadach postępowania administracyjnego, tj. w szczególności w zasadzie legalności działania organów administracji publicznej oraz zasadzie pogłębionego zaufania obywateli do organów administracji publicznej. Także mając na uwadze tendencje europejskie należy podkreślić, że jednym z głównych zamierzeń organów Unii Europejskiej jest stworzenie możliwości przeprowadzenia postępowań administracyjnych w poszczególnych państwach członkowskich UE z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Wyrazem tego dążenia jest w szczególności dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym²⁵⁹.

Wnioski płynące z analizy przedstawionych przeze mnie rozstrzygnięć sądów administracyjnych pozwalają na stwierdzenie, że tematyka elektronicznych doręczeń staje się coraz częściej przedmiotem zainteresowania nie tylko ze strony organów administracji publicznej, ale także organów wymiaru sprawiedliwości. W przypadku wydania przez NSA kolejnych odmiennych rozstrzygnięć w zakresie dotyczącym skutków prawnych doręczeń dokonanych przez organy administracji publicznej w formie tradycyjnej z pominięciem wniosku o doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jak również możliwości nieuwzględniania przez organy tego rodzaju wniosków z powołaniem się na przeszkody techniczne, zasadnym wydaje się wówczas podjęcie przez NSA stosownej uchwały wyjaśniającej analizowane przeze mnie przepisy prawa, których stosownie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

²⁵⁹ Zgodnie z motywem 52 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym stworzenie, w stosunkowo nieodległej przyszłości, elektronicznych sposobów dopełniania procedur i formalności będzie niezmiernie ważne dla uproszczenia procedur administracyjnych w zakresie działalności usługowej, z korzyścią dla usługodawców, usługobiorców oraz właściwych organów. W celu wypełnienia tego obowiązku, konieczna może być zmiana ustawodawstwa krajowego i innych przepisów mających zastosowanie do usług. Obowiązek ten nie powinien wykluczać udostępniania przez państwa członkowskie innych, obok wykorzystania środków elektronicznych, sposobów dopełniania tych procedur i formalności. Fakt, że należy umożliwić dopełnienie takich procedur i formalności na odległość oznacza przede wszystkim, że państwa członkowskie muszą zapewnić możliwości ich przeprowadzenia między państwami. Ten obowiązek nie obejmuje procedur lub formalności, które ze względu na ich charakter nie mogą zostać przeprowadzone na odległość. Ponadto nie narusza to przepisów państw członkowskich dotyczących stosowania języków. Dz. U. UE. L. 376 z 27 grudnia 2006 r., str. 36

O autorze

Lucyna Łuczak-Noworolnik jest doktorantką w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Jej zainteresowania naukowe obejmują e-administrację, e-wymiar sprawiedliwości oraz e-zdrowie ze szczególnym uwzględnieniem informatyzacji postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Od 2014 r. wykonuje zawód radcy prawnego.

Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki elektronicznej postępowania administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z elektronicznymi doręczeniami. W związku z wprowadzeniem zmian do Kodeksu postępowania administracyjnego umożliwiających wszczęcie i przeprowadzenie postępowania administracyjnego drogą elektroniczną coraz częściej pod rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego, poddawane są sprawy dotyczące analizowanej tematyki. W artykule przedstawiono dwa orzeczenia wydane przez NSA, w których dokonano zupełnie odmiennej wykładni przepisów K.p.a. dotyczących problematyki e-doręczeń.

Summary

The article concerns the problems of computerization of administrative procedure, with particular emphasis on issues related to electronic doręczeniami. In connection with the introduction of amendments to the Code of Administrative Procedure which allow the initiation and conduct of administrative proceedings electronically, more often the judgements of the Supreme Administrative Court concerning analyzed issues. The article presents two rulings issued by the Supreme Administrative Court, which made a completely different interpretation of provisions of the Code of Administrative Procedure relating to e-delivery.