

Krzysztof Kaszubowski

Uniwersytet Gdański

ORCID: 0000-0002-3006-131X

krzysztof.kaszubowski@ug.edu.pl

O zagrożeniach procesowych związanych z automatyzacją czynności w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Słowa kluczowe: zasada pisemności, jurysdykcja administracyjna, pismo generowane automatycznie

Streszczenie. Automatyzacja rozumiana jako działanie z wykorzystaniem systemów operacyjnych (teleinformatycznych) bez udziału człowieka wkracza coraz silniej na wszystkie płaszczyzny jego życia. Dotyczy to także relacji, w jakich pozostaje on z państwem reprezentowanym przez organy administracji publicznej. W tej płaszczyźnie zakres regulacji ulega systematycznemu poszerzeniu. W początkowym okresie ustawodawca wprowadzał rozwiązania oparte na wykorzystaniu tzw. nowych technologii zarówno w sferze wewnętrznej administracji publicznej, jak i na płaszczyźnie komunikowania się ze stroną. Obecnie coraz częściej pojawiają się regulacje pozwalające na realizację czynności orzeczniczych wobec strony. Po incydentalnych rozwiązaniach przyjmowanych w przepisach materialnych zmiany pojawiły się także w Kodeksie postępowania administracyjnego. Jednak samo wprowadzenie możliwości stosowanie pism generowanych automatycznie (art. 14 § 1b k.p.a.) jest rozwiązaniem niewystarczającym. W opracowaniu poddano analizie zgodność dokonywania „automatycznych” czynności z pozostałymi przepisami k.p.a. oraz prawem Unii Europejskiej. W konkluzjach przedstawiono postulaty *de lege ferenda* umożliwiające – w ocenie Autora – usunięcie występujących niespójności, tak by uniknąć sytuacji, w której rozbieżna wykładnia przepisów będzie skutkowała różnorodnym kształtowaniem pozycji adresatów rozstrzygnięć.

On the procedural risks of automation activities in general administrative proceedings

Keywords: principle of written form, administrative jurisdiction, automatically generated letters

Summary. Automation, understood as acting with the use of operating (ICT) systems without human intervention, is increasingly entering all areas of human life. This also applies to the relationship between an individual and the state represented by public administration bodies. The scope of regulation in this area is gradually broadening. In the initial period, the legislator introduced solutions based on the use of so-called new technologies both internally within the public administration and at the interface with the party. Currently, solutions for the implementation of adjudicatory actions against a party are becoming more and more widespread. After the occasional solutions adopted in the substantive legislation, developments to this effect have also appeared in the Code of Administrative Procedure. However, the mere introduction of the possibility to use automatically generated letters (Article 14 § 1b of the Code of Civil Procedure) is insufficient. The study analyses the compatibility of performing ‘automatic’ activities with other provisions of the Code of Civil Procedure and European

Union law. In the conclusion, *de lege ferenda* proposals are presented which, in the author's opinion, will make it possible to remove the existing inconsistencies so as to avoid a situation in which divergent interpretations of provisions will result in different positions of the addressees of decisions.

1. Wstęp

Nieustanny postęp technologiczny stawia pytania o możliwość przenoszenia nowoczesnych instrumentów służących załatwianiu spraw życia codziennego czy komunikowaniu się między ludźmi na płaszczyznę relacji państwo (organ administracji publicznej) – podmiot prawa. Jednym z najszybciej rozwijających się segmentów życia społecznego jest szeroko rozumiana automatyzacja czynności¹, w tym wykorzystywanie różnego rodzaju „maszyn” (systemów operacyjnych) w obrocie prawnym. Także na płaszczyźnie szeroko rozumianego postępowania administracyjnego² ustawodawca wprowadza tzw. nowe technologie, których głównym celem ma być przyspieszenie czy uproszczenie tego postępowania. Nowe rozwiązania powinny jednak być dostosowane do aktualnej siatki pojęciowej i uwzględniać poziom gwarancji procesowych, jaki wynika z obecnych rozwiązań normatywnych. W przypadku postępowania, które ma toczyć się z wykorzystaniem mechanizmów automatycznych, szczególnie istotną kwestię stanowi zachowanie wymogów w zakresie ochrony danych osobowych. Rozważenia wymaga, czy i na ile wprowadzone w przepisach procesowych regulacje odpowiadają standardom przewidzianym w przepisach prawa polskiego oraz prawa Unii Europejskiej³. Celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim ocena nowych rozwiązań w zakresie automatyzacji postępowania administracyjnego. Analizie poddane zostanie, na ile obecne rozwiązania „wpisują” się w obowiązujące regulacje i czy wykazują się odpowiednim poziomem „kompatybilności”. Podjęta zostanie także próba sformułowania postulatów pod adresem ustawodawcy dotyczących przyszłej regulacji i określenie wskazówek dotyczących zapewnienia akceptowalnego poziomu gwarancji procesowych w przyszłym „automatycznym” postępowaniu administracyjnym.

¹ W znaczeniu dokonywania czynności z wykorzystaniem systemów operacyjnych działających bez lub z minimalnym udziałem człowieka.

² W doktrynie przyjmuje się definicję postępowania administracyjnego *sensu largo* obejmującą poza postępowaniem jurysdykcyjnym również inne postępowania, w tym postępowanie egzekucyjne w administracji – przegląd stanowisk w tej kwestii – zob. A. Matan, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2017, t. 1, s. 179-237.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. U. UE.L. 2016.119.1 (dalej jako: RODO).

2. Regulacje dotyczące automatyzacji czynności organów administracji publicznej

Możliwość wykorzystywania systemu teleinformatycznego umożliwiającego wydawanie „automatycznych” rozstrzygnięć ma w systemie prawa polskiego stosunkowo długą tradycję⁴. Po raz pierwszy pojawiła się w przepisach prawa materialnego dotyczących waloryzacji emerytur i rent⁵. Rozwiązanie to dotyczyło samego „sporządzenia” decyzji, które utożsamiać należy z czynnością „wydania” decyzji⁶ i nie obejmowało swoim zakresem postępowania go poprzedzającego. Na mocy ustawy dostosowującej system prawa polskiego do wymogów związanych z RODO⁷ znolizowano wiele ustaw, wprowadzając m.in. przepisy pozwalające na podejmowanie decyzji z wykorzystaniem zautomatyzowanego przetwarzania danych, w tym profilowania⁸, czy zautomatyzowanego podejmowania decyzji, w tym profilowania⁹. Upoważnienie takie oznacza, że rozstrzygnięcie w sprawie podejmowane jest przez człowieka (piastuna organu administracji publicznej lub upoważnionej przez niego osoby). W przypadku zautomatyzowanego podejmowania decyzji udział człowieka jest w zasadzie wykluczony. Rozstrzygnięcie przygotowuje i wydaje „maszyna” (system teleinformatyczny)¹⁰. W przywołanej ustawie ustawodawca pominął określenie jakichkolwiek dodatkowych środków ochrony adresata zautomatyzowanych

⁴ W sensie normatywnym istnieje bowiem już od 20 lutego 2013 r. – zob. ustawa z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 240).

⁵ Zgodnie z art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.) „Decyzje dotyczące waloryzacji emerytur i rent sporządzane z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego mogą zamiast podpisu zawierać nadruk imienia i nazwiska wraz ze stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do ich wydania”.

⁶ Zwrot „sporządzenie decyzji” odpowiada czynnościom podjęcia i wydania decyzji – por. E. Szewczyk, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002 r., z. 2, s. 71, 72, 80. Inaczej – jak się wydaje: G. Sibiga, *Wylączenie zakazu automatycznego podejmowania decyzji w przepisach prawa polskiego w świetle wymagań ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO) – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 21(dodatek specjalny), s. 91.

⁷ Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. z 2019 r. poz. 730).

⁸ Art. 98d ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2277 ze zm.), art. 55a ust. 11 ustawy z dnia 6 września 2001 t. o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.).

⁹ Art. 47c ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.).

¹⁰ Por. G. Sibiga, *Wylączenie zakazu automatycznego...*, s. 86–87.

rozstrzygnięć. Sytuacja prawna adresatów takich rozstrzygnięć mimo „specyficznego” trybu ich wydania była zatem taka sama jak adresatów rozstrzygnięć wydawanych w sposób „tradycyjny”. W tej samej ustawie dodano także przepisy pozwalające na wydawanie decyzji, opierając się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych, w tym profilowaniu, przyznając adresatowi tych rozstrzygnięć środki ochrony, o których mowa w RODO¹¹. Wprowadzanie w poszczególnych ustawach możliwości posłużenia się systemami umożliwiającymi zautomatyzowanie w większym lub mniejszym stopniu prowadzonych postępowań cechowało się dużą dozą przypadkowości i powtarzalności przyjętych rozwiązań. Można przyjąć, że nie towarzyszyła temu jakaś głębsza refleksja ustawodawcy, a same nowelizacje miały charakter „punktowy”.

Pierwszą ustawą procesową, w której przewidziano możliwość zastosowania pism generowanych automatycznie, była ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹². Na mocy art. 1 pkt 4 i pkt 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw¹³ wprowadzono możliwość automatycznego generowania upomnienia (art. 15 § 1b u.p.e.a.) oraz zawiadomienia o zagrożeniu ujawnieniem w Rejestrze Należności Publicznoprawnych (art. 18c § 1a w zw. z § 1 u.p.e.a.). W obu przypadkach wyraźnie wskazano, że pisma generowane automatycznie mogą nie zawierać podpisu osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela (art. 15 § 1b *in fine* u.p.e.a. i art. 18 § 1a *in fine* u.p.e.a.). Ustawodawca nie określił jednak tego w jaki sposób (przy wykorzystaniu jakiego systemu) można posługiwać się takimi pismami, jak mają być one doręczane oraz kiedy (w jakich przypadkach) istnieje taka możliwość. Ze względu na znikomy zakres nowelizacji (pisma generowane automatycznie mogły dotyczyć wyłącznie dwóch czynności) nie można przyjąć, że miała ona doniosłe znaczenie dla przebiegu postępowania i w istotny sposób zautomatyzowała postępowanie egzekucyjne¹⁴.

W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ regulacja prawna dotycząca stosowania pism generowanych automatycznie poja-

¹¹ W jednym przypadku dotyczyło to podmiotu z sektora publicznego – ZUS (zob. art. 41 ust. 1a ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 656), w drugim – podmiotu z sektora prywatnego (art. 105a ust. 1a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2324 ze zm.)

¹² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.; dalej jako: u.p.e.a.

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2070. Zmiana ta weszła w życie z dniem 30 lipca 2020 r.

¹⁴ Należy także podkreślić, że przy ustawie o doręczeniach elektronicznych ustawodawca nie znnowelizował przywołanych przepisów i nie wskazał, że są one objęte wymogiem opatrzenia kwalifikowaną pieczęcią organu administracji publicznej. Z uwagi na brzmienie art. 14 § 1b k.p.a. przewidującego wymóg opatrywania pism generowanych automatycznie kwalifikowaną pieczęcią organu administracji publicznej należy przyjąć, że obowiązek ten dotyczy również pism w postępowaniu egzekucyjnym w administracji z uwagi na treść art. 18 u.p.e.a.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775; dalej jako: k.p.a. lub kodeks.

wiła się od dnia 5 października 2021 r. Na mocy art. 61 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹⁶ zmieniono brzmienie art. 14 k.p.a., wprowadzając możliwość wykorzystania w ogólnym postępowaniu administracyjnym pism generowanych automatycznie. Zgodnie z dodanym art. 14 § 1b k.p.a. „Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się.”. Przywołany przepis jest jedynym w kodeksie, który odnosi się do możliwości wykorzystania w postępowaniu administracyjnym pism generowanych automatycznie¹⁷. Na podkreślenie zasługuje fakt, że został on umieszczony w katalogu zasad ogólnych i stanowi element konstytuujący zasadę pisemności postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na wyjaśnienie, czym jest „pismo generowane automatycznie”. W literaturze przedmiotu terminem tym określa się dokumenty w postaci elektronicznej, które powstały w następstwie przetworzenia danych pochodzących z publicznych rejestrów lub od wnioskodawcy przez system teleinformatyczny z pominięciem lub z minimalnym udziałem człowieka¹⁸.

3. Wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 14 § 1b k.p.a.

Z brzmienia art. 14 § 1b k.p.a. wynika, że jedynym wymogiem formalnym pism generowanych automatycznie jest opatrzenie ich kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej¹⁹. „Pismo” w rozumieniu kodeksu to forma oświadczenia woli (wiedzy) organu administracji publicznej kierowana do adresata pozostającego poza strukturą administracji publicznej²⁰. W art. 14 § 1a k.p.a. ta sama nazwa – „pismo” – powiązana jest znaczeniowo z ciągiem znaków utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. W teorii prawa podkreśla się, że „nie można nadawać identycznym sformułowaniom w ramach tego samego aktu prawnego różnego znaczenia, o ile z tego aktu nie wynikają wskazówki pozwalające na takie

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 285; dalej jako: u.d.e.

¹⁷ Można powiedzieć, że mamy do czynienia ze swoistą „wrzutką legislacyjną”. Automatyzacja postępowania pojawiła się tylko w tym przepisie i biorąc pod uwagę opublikowane projekty nowelizacji k.p.a., nic nie wskazuje na to, by ustawodawca w jakikolwiek sposób zamierzał rozwiązania takie poszerzać i doprecyzowywać.

¹⁸ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 61 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Lex/el. 2021 [dostęp: 28.06.2023].

¹⁹ Przywołany przepis przewiduje, że w przypadku pism generowanych automatycznie nie stosuje się przepisów o konieczności opatrzenia ich podpisem pracownika organu administracji publicznej.

²⁰ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2019, s. 144.

różne rozumienie tych samych sformułowań poszczególnym normom”²¹. Przyjęte w art. 14 § 1b k.p.a. rozwiązanie narusza zatem zasady prawidłowej legislacji.

Do pism jako formy oświadczenia woli (wiedzy) organu administracji publicznej zalicza się: wezwania (np. o uzupełnienie braków formalnych podania, do stawiennictwa osobistego, do przedstawienia przedmiotu oględzin), zawiadomienia, decyzje, postanowienia oraz wszelkie inne dokumenty istotne dla toku postępowania lub załatwienia sprawy, o których należy poinformować stronę²². Można przyjąć, że na płaszczyźnie komunikacji strona (czy szerzej: uczestnik postępowania) – organ administracji publicznej pisma w podanym wyżej znaczeniu stanowią procesowy „odpowiednik” podań, które kierowane są do organów administracji publicznej. Na tym tle pojawia się jednak kolejny problem. Wprowadzając możliwość „załatwienia sprawy” z wykorzystaniem pisma generowanego automatycznie i opatrzonego kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej, ustawodawca nie zmienił brzmienia art. 107 k.p.a. regulującego strukturę treści decyzji administracyjnej. Wątpliwości budzi, czy pismo opatrzone kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej spełnia warunki uznania za decyzję administracyjną. Przyjęcie, że ten „rodzaj” pisma nie może być – wobec braku zmiany treści art. 107 k.p.a. – uznany za decyzję administracyjną prowadzi do wniosku, że „załatwienie sprawy”, o jakim mowa w art. 14 § 1b k.p.a., dotyczy jedynie pism, którym nie można przypisać znamion rozstrzygnięcia²³.

W dodanym art. 14 § 1b k.p.a. ustawodawca posłużył się określeniem „sprawy mogą być załatwiane”. Z przywołanego przepisu, jak i całego art. 14 k.p.a., nie wynika jednak, o jakie „sprawy” chodzi. Wątpliwości budzi przede wszystkim, czy mowa jest w nim o „sprawach” w znaczeniu przyjmowanym w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., czy też w jakimś innym znaczeniu (szerszym). K.p.a. reguluje przede wszystkim postępowanie w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Skoro zatem art. 14 kodeksu reguluje zasadę pisemności postępowania administracyjnego, to należałby przyjąć, że w przepisie tym chodzi o wykorzystanie pism generowanych automatycznie w ramach załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych rozstrzyganych w drodze decyzji lub w sposób milczący. Jednocześnie jednak w przepisach administracyjnego prawa materialnego znajdujemy przypadki „załatwiania” spraw w drodze czynności materialno-technicznych i generowaną automatycznie „informacją” dla

²¹ J. Wróblewski, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 401.

²² R. Kędziora, *Ogólne postępowanie...*, s. 144.

²³ Dotyczy to zarówno rozstrzygnięcia w znaczeniu nadania uprawnień i/lub obowiązków, jak i rozstrzygnięcia w znaczeniu procesowym, np. postanowienia o powołaniu biegłego w sprawie. Por. J. Dobkowski, *Decyzje administracyjne bez podpisu (de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 130.

wnioskodawcy o pozytywnym załatwieniu sprawy²⁴. Należy także zwrócić uwagę, że już na samym początku analizowanej regulacji pojawia się problem interpretacyjny dotyczący zakresu zastosowania art. 14 § 1b k.p.a. i tego, że ustawodawca nie uwzględnił rozwiązań wcześniej przewidzianych w przepisach szczególnych²⁵. Użyty w początkowej części przepisu zwrot „sprawy mogą być załatwiane” sugeruje fakultatywność możliwości wykorzystania pism generowanych automatycznie. Tym bardziej że we wcześniejszym przepisie (§1a) ustawodawca wyraził się kategorycznie („sprawy należy prowadzić i załatwiać”), nie pozostawiając już możliwości na jakikolwiek wybór w tym zakresie. Ponieważ adresatem art. 14 k.p.a. jest organ administracji publicznej, należy przyjąć, że wybór możliwości wykorzystania pism generowanych automatycznie pozostawiono właśnie jemu. Brak jakichkolwiek wskazówek w zakresie dyrektyw wyboru uzasadnia wnioski o całkowicie dowolnych kryteriach, jakie należy wziąć pod uwagę przy rozważaniu zastosowania pism „automatycznych”. Poza oczywistymi kryteriami, takimi jak: dysponowanie technicznymi możliwościami generowania pism czy udziałem w postępowaniu „z informatyzowanego” uczestnika²⁶, należy także mieć na uwadze, by tryb ten nie powodował ograniczeń w zakresie procesowych praw strony, tak dotyczących samego udziału w postępowaniu, jak i możliwości zaskarżania wydawanych rozstrzygnięć. Dopuszczenie fakultatywności wyboru trybu postępowania będzie prowadziło do sytuacji, w której te same rodzajowo sprawy przez niektóre organy administracji publicznej będą prowadzone i załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie, a przez inne organy – w sposób tradycyjny. Takie rozwiązanie należy ocenić negatywnie zarówno z punktu widzenia zasad postępowania (np. zasady równości – art. 8 § 1 k.p.a.), jak i przepisów związanych z ochroną danych osobowych²⁷.

²⁴ Zob. np.: świadczenia z programu 500+ (art. 13a ust. 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 810 ze zm.) czy świadczenia z programu „Dobry start” (§ 15 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2021 r., w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz.U. z 2021 r. poz. 1092 ze zm.).

²⁵ Trudno przecież zaakceptować, by art. 14 § 1b k.p.a. odnosił się do spraw załatwianych przez wydanie decyzji (w przypadku milczącego załatwienia sprawy pisma generowane automatycznie mogą pojawiać się jedynie w trakcie postępowania), a przepisy szczególne regulowały sprawy załatwiane z wykorzystaniem innych form działania administracji.

²⁶ Poza odpowiednim oprzyrządowaniem technicznym uczestnik ten powinien wykazać się umiejętnością jego obsługi, np. przez skierowanie do organu administracji publicznej wcześniejszej korespondencji drogą elektroniczną. Tym samym należałoby, co do zasady, wykluczyć możliwość automatycznego generowania zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Należy też zaznaczyć, że art. 39³ k.p.a. przewiduje możliwość doręczenia wydruku pisma wydanego w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, ale przyjęcie, że zasadą jest stosowanie pism generowanych automatycznie, a następnie doręczanie ich pisemnych wydruków, jest konstrukcją karłowatą.

²⁷ Zob. pkt 4.

Kolejną wątpliwością, jaką wywołuje treść art. 14 § 1b k.p.a., jest sposób, w jaki należy interpretować zwrot „załatwianie” spraw. Uwzględniając wykładnię systemową, należy podkreślić, że w art. 14 § 1a k.p.a. mowa jest o „prowadzeniu i załatwianiu spraw”. Brzmienie § 1a sugeruje, że zakres jego zastosowania jest szerszy, bo obejmuje również „prowadzenie” spraw. W nauce postępowania administracyjnego zwraca się uwagę, że „załatwianie” spraw obejmuje wszystkie czynności od wszczęcia postępowania do jego zakończenia przez wydanie decyzji²⁸. Powstaje zatem pytanie, czy art. 14 § 1b k.p.a. może stanowić samoistną podstawę do „załatwienia” sprawy w znaczeniu wydania decyzji kończącej postępowanie w formie pisma generowanego automatycznie? Skoro – jak była o tym mowa wcześniej – jest to co najmniej wątpliwe ze względu na konstrukcję treści decyzji, należy przyjąć, że będzie to możliwe jedynie w sytuacji gdy przepis szczególny będzie przewidywał możliwość wydania takiej decyzji.

Zestawienie zakresów art. 14 § 1a i § 1b k.p.a. z jednej strony wyklucza możliwość „prowadzenia spraw” w znaczeniu możliwości dokonywania poszczególnych czynności procesowych z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie. Z drugiej jednak strony szeroko rozumiana automatyzacja postępowania administracyjnego ma służyć jego uproszczeniu i przyspieszeniu. Należy też mieć na uwadze, że kodeks nie ogranicza możliwości wykorzystania pism generowanych automatycznie podmiotowo ani przedmiotowo. W ten sposób możliwe jest dokonywanie czynności procesowych przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie ze stroną lub innymi uczestnikami (np. przy wezwaniu o uzupełnienie braków formalnych podania czy przy wezwaniu świadka), a także z innymi organami administracji publicznej (np. przy zwróceniu się o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 k.p.a.). Pisma generowane automatycznie nie są zastrzeżone jedynie do czynności wielokrotnych (powtarzalnych), co oznacza, że możliwe jest wykorzystanie tego rodzaju pisma nawet przy czynności dokonywanej jednokrotnie.

Za nieuzasadnione ograniczenie zakresu zastosowania należy zatem uznać dopuszczalność jedynie wydania rozstrzygnięcia w formie pisma generowanego automatycznie²⁹. Oznacza to, że dokonując wykładni art. 14 § 1b k.p.a. w kontekście wszystkich przepisów kodeksu, należy przyjąć, iż aktualnie „załatwianie” spraw z wykorzystaniem pism „automatycznych” może dotyczyć jedynie poszczególnych czynności procesowych bądź etapów postępowania niebędących „załatwia-

²⁸ Por. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 94; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 126; A. Wróbel, *Komentarz do art. 14 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 186.

²⁹ Możliwość taka powinna być przewidziana wyraźnie w przepisach prawa – zob. np. art. 93 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powołany w przypisie 5.

niem” sprawy w znaczeniu wydania rozstrzygnięcia. Jedynie tytułem uzupełnienia należy dodać, że powyższych wątpliwości w odniesieniu do zakresu zastosowania pism generowanych automatycznie nie wyjaśnia uzasadnienie projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, w której zawarto omawianą nowelizację. W części uzasadniającej zmiany w k.p.a. projektodawcy wskazali, że pisma generowane automatycznie mogą służyć wydawaniu zaświadczeń³⁰. Wskazuje to na założenie wykorzystywania tego rodzaju pism również poza postępowaniem jurysdykcyjnym.

4. Automatyzacja a przepisy RODO

Zagadnienie automatyzacji procesów decyzyjnych pozostaje w ścisłym związku z kwestią ochrony danych osobowych strony postępowania. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest to jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień, którego rola systematycznie rośnie. Mamy bowiem do czynienia z jednej strony z niezwykle doniosłą kwestią ochrony danych osobowych, w tym danych wrażliwych, z drugiej strony – z przetwarzaniem tych danych przez podmiot odhumanizowany (maszynę). Aktualnie decyzje oparte na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych, w tym profilowaniu, są wykorzystywane przede wszystkim w sektorach finansowym, bankowych czy ochrony zdrowia³¹. Powodów takiej sytuacji należy upatrywać – jak się wydaje – przede wszystkim w tym, że w przeważającej części dotyczą one wielokrotnie powtarzalnych, typowych postępowań.

Podstawowym przepisem RODO regulującym prawa jednostki w sytuacji zautomatyzowanego przetwarzania danych jest art. 22. Jako zasadę przyjęto w nim prawo jednostki do nie podlegania decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu i wywołuje wobec tej jednostki skutki prawne lub w podobny sposób na nią wpływa (art. 22 ust. 1 RODO). Konstrukcja tego przepisu zbudowana jest od strony ochrony jednostki, ale w literaturze przedmiotu podkreśla się, że wynika z niego także zakaz podejmowania takich decyzji adresowany do administratora³². Jednostka³³, co do zasady, ma prawo wyboru w zakresie możliwości uzyskania decyzji opartej wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych. W przepisach RODO pojęcie „decyzji” dotyczy każdego obszaru działalności, w którym dokonywane jest przetwarzanie danych osobowych niezależnie od tego, czy podejmowane są one przez podmioty należące do sektora

³⁰ Druk sejmowy nr 239, Sejm IX kadencji.

³¹ M. Czerniawski, *Komentarz do art. 22 RODO*, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych*. Komentarz, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Lex/el. 2018 [dostęp: 28.06.2023].

³² G. Sibiga, *Wyłączenie zakazu automatycznego...*, s. 87 i powołana tam literatura.

³³ W postępowaniu administracyjnym będzie to osoba fizyczna, której przysługuje status strony.

prywatnego, czy publicznego³⁴. Odniesienie się do decyzji opartej „wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu” oznacza, że uprawnienie to ma odniesienie do sytuacji, w której automatyzacja dotyczy całego procesu podejmowania decyzji. Nie chodzi tu zatem o sytuację, w której poszczególne czynności procesowe czy etapy postępowania realizowane są w sposób automatyczny³⁵.

W art. 22 ust. 2 RODO wskazano sytuacje, w których prawo jednostki do niepodlegania decyzji opartej wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, nie ma zastosowania. Spośród trzech wymienionych dla postępowania administracyjnego znaczenie będą miały tylko dwie: decyzja jest dozwolona prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator i które przewiduje właściwe środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą (art. 22 ust. 2 lit. b RODO) lub opiera się na wyraźnej zgodzie osoby, której dane dotyczą (art. 22 ust. 2 lit. c RODO)³⁶. Pierwsza z przesłanek wymaga wyraźnego przepisu pozwalającego na wydawanie decyzji w sposób zautomatyzowany oraz zagwarantowania odpowiednich uprawnień. W motywie 71 Preambuły RODO przyjęto, że wydawanie decyzji na podstawie automatycznego przetwarzania danych wymaga odpowiednich zabezpieczeń obejmujących informowanie osoby, której dane dotyczą, prawo do uzyskania interwencji człowieka, prawo do wyrażenia własnego stanowiska, prawo do uzyskania wyjaśnienia co do decyzji wynikłej z takiej oceny oraz prawo do zakwestionowania takiej decyzji. Takie przetwarzanie nie powinno dotyczyć dzieci. Wymienione środki wprowadzają obowiązek rozważenia przedstawionego stanowiska oraz ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia przez człowieka sprawy wcześniej załatwionej „automatycznie”³⁷. Drugim z wyjątków od zakazu zautomatyzowanych decyzji jest wyraźna zgoda osoby (strony postępowania) na taki tryb postępowania. Oznacza to, że powinna być ona wyrażona w sposób jednoznaczny, bezwarunkowy i nie można jej domniemywać ani wyprowadzać z innych oświadczeń strony. Powinna także odpowiadać formie podania (art. 63 k.p.a.).

³⁴ W motywie 71 Preambuły RODO jako przykłady wskazano automatyczne odrzucenie elektronicznego wniosku kredytowego czy elektroniczne metody rekrutacji.

³⁵ Por. P. Fajgielski, *Komentarz do art. 22*, [w:] P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Lex/el 2022 [dostęp: 28.06.2023].

³⁶ W art. 22 ust. 2 lit. a RODO jako okoliczność wyłączającą prawo niepodlegania decyzji opartej wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, wskazano sytuację, gdy decyzja jest niezbędna do zawarcia lub wykonania umowy między osobą, której dane dotyczą, a administratorem.

³⁷ K. Syska, *Prawa związane ze zautomatyzowanym podejmowaniem decyzji w RODO oraz Prawie bankowym i ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 22 (dodatek specjalny), s. 45.

6. Wnioski

Wyniki przedstawionej analizy dogmatycznej dają podstawy do przyjęcia, że wprowadzane zmiany nie uwzględniają aktualnej siatki pojęciowej („załatwienie sprawy”, decyzja administracyjna) ani obowiązujących regulacji. Dotyczy to zarówno rozwiązań przewidzianych w prawie krajowym (przepisach administracyjnego prawa materialnego i k.p.a.), jak i prawie Unii Europejskiej (RODO). Przyjęcie możliwości załatwiania spraw przy pomocy pism generowanych automatycznie jako elementu zasady pisemności postępowania administracyjnego sugeruje, że taki właśnie sposób jest w prawie polskim zasadą. Ustawodawca przyjął zatem dokładnie odwrotne rozwiązanie od przewidzianego w przepisach RODO. Tam bowiem zasadą jest prawo do niepodlegania decyzji opartej wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych. Już zatem sam „wstępny” etap regulacji rodzi pytania o zgodność nowych rozwiązań z przepisami UE. Ustawodawca w art. 14 k.p.a. pominął także całkowicie określone w RODO przesłanki, których spełnienie warunkuje możliwość „automatycznego” wydawania decyzji (art. 22 ust. 2 lit. b i c RODO). O ile pojawiają się one w niektórych przepisach szczególnych, o tyle bez wątpienia wymóg zapewnienia odpowiednich gwarancji procesowych uzasadnia postulat wprowadzenia ich do ogólnych przepisów procesowych. Jednoznacznego doprecyzowania wymaga też zakres art. 14 § 1b k.p.a. w odniesieniu do tego, czy chodzi w nim o „prowadzenie i załatwianie spraw”, czy tylko o „załatwienie” oraz czy pismo generowane automatycznie może być uznane za decyzję administracyjną. Pozytywna odpowiedź na powyższe pytanie prowadzi do konieczności weryfikacji aktualnych rozwiązań z punktu widzenia zasad ogólnych postępowania (zasady praworządności, zasady prawdy obiektywnej czy zasady czynnego udziału strony w postępowaniu). Brak reakcji ustawodawcy będzie skutkował tym, że niejasne, nieprecyzyjne i nieprzystające do obecnie funkcjonujących instytucji procesowych rozwiązanie legislacyjne niejako „z automatu” będą prowadziły do rozbieżnej wykładni na etapie stosowania prawa i nierównego traktowania adresatów rozstrzygnięć.

Literatura

- Adamiak B., *Komentarz do art. 14 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022.
- Czerniawski M., *Komentarz do art. 22 RODO*, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielać-Jomaa, D. Lubasz, Lex/el 2018.

- Dobkowski J., *Decyzje administracyjne bez podpisu (de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022.
- Fajgielski P., *Komentarz do art. 22*, [w:] P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Lex/el 2022.
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2019.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Matan A., *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2017, t. 1.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
- Sibiga G., *Wyłączenie zakazu automatycznego podejmowania decyzji w przepisach prawa polskiego w świetle wymagań ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO) – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 21 (dodatek specjalny).
- Syska K., *Prawa związane ze zautomatyzowanym podejmowaniem decyzji w RODO oraz Prawie bankowym i ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 22 (dodatek specjalny).
- Szewczyk E., *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002 r., z. 2.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz do art. 61 ustawy o doręczeniach elektronicznych* [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Lex/el. 2021.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 14 k.p.a.*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.