

Doręcznia elektroniczne - nowe obowiązki jednostek samorządu terytorialnego

Małgorzata Ganczar

dr hab. nauk prawnych, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego,

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji,

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II,

radca prawny

Proces informatyzacji działalności podmiotów publicznych wchodzi w kolejny etap. Ustawodawca przyjął w dniu 18 listopada 2020 r. ustawę o doręczeniach elektronicznych¹, która w swych założeniach ma przyczynić się do bardziej dynamicznego rozwoju usług elektronicznych świadczonych przez podmioty publiczne. Ustawodawca miał na celu zapewnienie dominującego udziału elektronicznego obiegu dokumentów w administracji i obrocie gospodarczym, co powinno skutkować usprawnieniem komunikacji między podmiotami publicznymi, a podmiotami niepublicznymi, zwłaszcza poprzez umożliwienie korzystania z własnego adresu e-mail do doręczeń elektronicznych. Ustawa przewiduje wykorzystanie jednego, własnego adresu e-mail do doręczeń elektronicznych, który co do zasady powinien być wykorzystywany do korespondencji ze wszystkimi podmiotami korzystającymi z usługi doręczeń elektronicznych, czyli do wysyłania i odbierania korespondencji z dowolnego miejsca. Ponadto w ustawie określono zasady korzystania z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej. Ma to umożliwić wykorzystanie tych narzędzi w komunikacji pomiędzy stronami na równi z wysłaniem tradycyjnego listu poleconego za potwierdze-

niem odbioru lub doręczeniem osobistym. Wspomniana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego została przewidziana w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.7.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającym dyrektywę 1999/93/WE².

Ustawa zakłada zmianę podstawowego sposobu kontaktu obywateli z urzędami na elektroniczny. Projektodawcy w uzasadnieniu do ustawy wskazali, że w ciągu kilkunastu ostatnich lat nastąpił znaczący wzrost poziomu informatyzacji podmiotów publicznych, w szczególności podmiotów na szczeblu samorządowym. To właśnie samorządy mają największy kontakt z mieszkańcami oraz podmiotami komercyjnymi działającymi na obszarze objętym zasięgiem terytorialnym danego podmiotu. Jako jedno z przyczyn braku rozwiązań elektronicznych dla niektórych usług publicznych wskazano przeszkody natury formalnej, w tym wynikający wprost z aktualnie obowiązujących przepisów prawa wymóg doręczenia korespondencji na papierze, który skutecznie hamuje wykorzystanie doręczenia elektronicznego. Dlatego też stworzono odrębny akt prawny mający zdefiniować na nowo zasady wymiany

1 Dz. U. 2020, poz. 2320 ze zm.

2 Dz. Urz. UE L 2014 Nr 257.

korespondencji z podmiotami publicznymi w relacji z innymi podmiotami publicznymi oraz podmiotami niepublicznymi, w tym z osobami fizycznymi. Wprowadzenie nowych zasad wymagało zmian w innych ustawach regulujących załatwianie spraw administracyjnych, w tym m.in. w KPA³. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych⁴ celami szczegółowymi nowych uregulowań prawnych jest zapewnienie podmiotom publicznym, jak i niepublicznym, a w szczególności osobom fizycznym, możliwości korzystania z jednego, własnego adresu do doręczeń elektronicznych, który będzie mógł być wykorzystany do korespondencji ze wszystkimi pozostałymi podmiotami korzystającymi z usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Ponadto chodzi o standaryzację usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego umożliwiającą skuteczną prawnie wymianę korespondencji między wszystkimi podmiotami korzystającymi z publicznej lub kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, a także odmiejscowienie procesu doręczenia przez umożliwienie wysyłania i odbierania korespondencji z dowolnego miejsca. Skutkiem będzie zmiana przepisów obligujących do informowania każdorazowo o zmianie fizycznego adresu do doręczeń oraz o zasadach doręczeń drogą elektroniczną. Wdrożenie przepisów ma także przyczynić się do skrócenia czasu doręczeń w ogóle, ale również pozostających wciąż w obiegu doręczeń tradycyjnych, zapewnienia stronom doręczenia wzajemnej identyfikacji oraz skutecznych prawnie dowodów doręczenia w postaci dowodów wysłania oraz dowodów otrzymania korespondencji, zapewnienie rozliczalności oraz niezaprzeczalności doręczeń dzięki udziałowi trzeciej zaufanej strony – publicznego operatora wyznaczonego lub dostawcy usług zaufania świadczącego kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Pozostawi to komfort korzystania z tradycyjnej przesyłki listowej osobom wykluczonym cyfrowo lub tym, które na wymianę korespondencji w postaci elektronicznej z różnych przyczyn nie są gotowe.

Wejście w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych wzmocni prawnie rolę dokumentu elektronicznego

w urzędach administracji publicznej, zmieniając sposób realizacji procedur i organizację pracy w urzędach gdyż ustawodawca dokonał nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, która pierwotnie – razem z innymi przepisami ustawy – miała wejść życie 1 lipca 2021 r. Termin ten został jednak przesunięty na 5 października 2021 r.⁵ w przypadku zmian wprowadzonych do KPA, natomiast obowiązki organów administracji publicznej (prowadzących postępowanie) ściśle związane z ustawą o doręczeniach elektronicznych, czyli właśnie dotyczące e-doręczeń, zostały jeszcze dalej przesunięte w czasie, niektóre nawet do 1 października 2029 r.

Wprowadzenie do porządku prawnego doręczeń elektronicznych nastąpiło ustawą z dnia 10 stycznia 2014 r., o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw⁶. Wprowadziła ona znaczne zmiany do KPA, które pozwoliły na powszechniejsze zastosowanie środków komunikacji elektronicznej. Norma z art. 39¹ KPA statuuje możliwość dokonywania doręczeń pism w postępowaniu administracyjnym przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej. Aby to było możliwe zgodnie z § 1 omawianego przepisu strona lub uczestnik postępowania musi spełnić jeden z następujących warunków: złożyć podanie w formie dokumentu elektronicznego przez ESP organu administracji publicznej lub wystąpić do organu administracji publicznej o takie doręczenia i wskazać organowi administracji publicznej adres elektroniczny albo wyrazić zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskazać organowi administracji publicznej adres elektroniczny. Definicję legalną pojęcia „adres elektroniczny” zawiera art. 2 pkt 1 ustawy z 18.07.2002 r., o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Zgodnie z nim adres elektroniczny oznacza system teleinformatyczny umożliwiający porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej. W doktrynie przyjęto, że definicja ta obejmuje m.in. adres e-mail, adres strony internetowej, adres IP, czy numer telefonu komórkowego⁷.

5 Ustawa o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych z dnia 15 czerwca 2021 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 1135.

6 Dz. U. z 2014, poz. 183.

7 P. Litwiński, *Świadczenie usług drogą elektroniczną* [w:] P. Podreski (red.) *Prawo Internetu*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 188; za: P. Chmie-

3 R. Cieślak, A. Głębski, G.P. Kubalski, *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID-19*, Warszawa 2020, SIP Legalis.

4 <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=239>.

Ustawodawca nie nakłada na stronę (lub innego uczestnika po-stępowania) obowiązku doręczenia pisma za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. To strona (lub inny uczestnik postępowania) decyduje o formie obiegu pism pomiędzy nim a organem prowadzącym postępowanie⁸. Mając na względzie cel, jaki przyświeca informatyzacji, a także uwzględniając zasadę szybkości postępowania, należy przyjąć także dorozumianą zgodę strony (uczestnika) na elektroniczne doręczenie, gdy wnosi ona podanie drogą elektroniczną, chyba że zażąda drogi tradycyjnej. Zgoda może być wyrażona tak z własnej inicjatywy adresata, tj. w sytuacji gdy adresat sam o to wystąpi, jak i jej uzyskanie może być inicjowane przez organ administracji publicznej poprzez odpowiednie wystąpienia do adresata (wezwanie). Co więcej organ ten jest uprawniony wystąpić do adresata o wyrażenie stałej zgody na takie doręczanie pism w postępowaniu administracyjnym, tj. zgody na doręczanie pism w formie dokumentu elektronicznego w innych określonych przez ten organ kategoriach spraw indywidualnych, załatwianych przez ten organ. Brak odpowiedzi uczestnika na wystąpienie organu (wezwanie) powinien być interpretowany jako niewyrażenie stałej zgody. W związku z tym jeżeli zajdzie okoliczność braku odpowiedzi, organ nie jest uprawniony do dokonywania doręczeń w kolejnych prowadzonych przez ten organ postępowaniach administracyjnych za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁹.

W przypadku doręczania pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest ono skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma przez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu lub profilu zaufanego ePUAP. Obligatoryjnym elementem prawidłowego doręczenia pisma w postępowaniu administracyjnym (poza przypadkami fikcji doręczenia) jest potwierdzenie w sposób określony w KPA jego przyjęcia przez adresata lub osoby upoważnione (uprawnione) do odbioru pism¹⁰. Zgodnie z art. 46 § 4 w celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej przesyła na

adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające: wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego, wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma a także pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, jak również informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru przy użyciu kwalifikowanego certyfikatu lub profilu zaufanego ePUAP. Datą doręczenia pisma doręczanego w omawiany sposób jest data potwierdzenia odbioru dokumentu elektronicznego – stanowiącego przedmiot zawiadomienia w systemie teleinformatycznym organu. Jeżeli adresat nie odbierze pisma w formie dokumentu to zgodnie z art. 46 § 5 KPA organ administracji publicznej po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma. W przypadku nieodebrania pisma doręczenie uważa się za dokonane po upływie 14 dni licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia. Zawiadomienia te mogą być automatycznie tworzone i przesyłane przez system teleinformatyczny organu administracji publicznej, a odbioru tych zawiadomień nie potwierdza się. Ustawodawca przeniósł ryzyko skutecznego odbioru zawiadomienia na uczestnika postępowania. Należy podkreślić, że negatywne skutki wyboru usługodawcy świadczącego usługi konta poczty elektronicznej spoczywają wyłącznie na korzystającym¹¹. W przypadku uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone w tym trybie organ administracji publicznej umożliwia adresatowi pisma dostęp do treści pisma przez okres co najmniej 3 miesiącu od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone oraz informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień. (art. 46 § 8). W poprzednim stanie prawnym, jeżeli pismo wysłane drogą elektroniczną nie zostało odebrane przez adresata to organ wysyłał je listem poleconym. Obecnie obowiązujące rozwiązanie jest analogiczne do tego, które obowiązuje dla pism wysyłanych listem poleconym. W świetle omówionych przepisów adres elektroniczny jakim posługują

liński, *Informatyzacja postępowania administracyjnego postępuje. Kolejne zmiany w K.P.A.*, KPP nr 1-2/2014, s. 57.

8 K. Chałubińska – Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015, s. 432.

9 P. Wajda, *Komentarz do art. 39¹ KPA* [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red), op. cit., s.276-277.

10 Tamże, s. 313.

11 P. Chmieliński, *Informatyzacja ...*, s. 61.

się strony oraz uczestnicy postępowania w komunikacji z organem prowadzącym postępowanie został zrównany z adresem zamieszkania czy też siedziby. W konsekwencji tego nałożono na uczestników postępowania obowiązek informowania organu prowadzącego postępowanie o każdej zmianie tego adresu, bowiem w przypadku zaniedbania tego obowiązku doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem (nieaktualnym) będzie traktowane jako doręczenie skuteczne¹².

Ustawa o doręczeniach elektronicznych wprowadza zmianę do art. 39¹ KPA. Zgodnie z nowym brzmieniem w przypadku doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1, pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na:

1) adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 ustawy o doręczeniach elektronicznych, a w przypadku pełnomocnika - na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w podaniu, albo

2) adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono podanie, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych.

Kolejna nowelizacja KPA¹³ weszła w życie w dniu 1 czerwca 2017 r. Poprzez dodanie art. 39² KPA doprowadziła do istnienia podwójnych zasad doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym¹⁴. Adresatami obowiązku z art. 39² KPA są wyłącznie podmioty publiczne, które zostały bezpośrednio i wprost wskazane w treści tego przepisu, tj. podmioty publiczne zobowiązane do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a u.i.a.p., które to podmioty są stroną lub innym uczestnikiem postępowania. Obowiązek wyrażony w niniejszym przepisie nie znajduje zastosowania do jakichkolwiek innych podmiotów. Obowiązek ten nie znajduje

również zastosowania do podmiotów, które są wprawdzie wymienione w art. 39² KPA, ale które nie są aktualnie stroną postępowania lub innym uczestnikiem postępowania administracyjnego¹⁵. Obowiązek ten ma dwojaki wymiar. Po pierwsze, organ prowadzący postępowanie ma obowiązek doręczania pism, które kierowane są do strony lub innego uczestnika postępowania, którą to stroną lub innym uczestnikiem jest podmiot publiczny zobowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a u.i.a.p., na elektroniczną skrzynkę podawczą tej strony lub innego uczestnika tego postępowania. Po drugie, prawodawca wykreował tutaj obowiązek, którego adresatem jest podmiot publiczny zobowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a u.i.a.p., który to sprowadza się do obowiązku przyjmowania pism w postępowaniu administracyjnym, w którym podmiot ten jest stroną lub innym uczestnikiem, wyłącznie z wykorzystaniem elektronicznej skrzynki podawczej tego podmiotu¹⁶. Biorąc pod uwagę omawiane przepisy możemy wyróżnić dwie kategorie uczestników postępowania – odbiorców dokumentów elektronicznych (pism organu administracji publicznej), mianowicie podmiot publiczny będący odbiorcą pisma, oraz wszyscy inni odbiorcy pism. Dla podmiotów publicznych dopuszczalność elektronicznych doręczeń ustanowiona została w art. 39² KPA, natomiast sposób doręczenia wskazany został w art. 46 § 10 KPA, czyli przez elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu, w sposób określony w tej ustawie. Dla pozostałych odbiorców pism (uczestników postępowania) przesłanki doręczenia wyznacza się w art. 39¹ KPA, zaś sposób doręczania w art. 46 § 3–9 KPA¹⁷. Warto wskazać, że w orzecznictwie przyjęte jest stanowisko, zgodnie z którym ryzyko nieodebrania przez organ administracji publicznej wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej wniosku, skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej organu, a tym bardziej elektronicznej skrzynki podawczej na platformie ePUAP, obciąża ten organ, a problemy techniczne

12 P. Rączka, *Informatyzacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Zeszyty Naukowe WSHE, t. XXXIX, 2014, s. 32.

13 Ustawa z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2017, poz. 935.

14 M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2021, s. 124.

15 P. Wajda, *Komentarz do art. 39² KPA* [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, SIP Legalis.

16 M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja...*, op. cit., s. 125.

17 G. Sibiga, *Elektroniczne doręczanie pism przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, MOP rok 2018 nr 11, s. 577.

związane z funkcjonowaniem środków komunikacji elektronicznej nie zwalniają go z odpowiedzialności¹⁸. Wynika to z obowiązku organu administracji publicznej nałożonego na gruncie art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publicznej, zgodnie z którym podmiot publiczny udostępnia elektroniczną skrzynkę podawczą, spełniającą standardy określone i opublikowane na ePUAP przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, oraz zapewnia jej obsługę, jakim jest zapewnienie prawidłowego i bieżącego obsługiwanego skrzynki podawczej na platformie ePUAP. W dotychczasowych orzeczeniach sądy administracyjne podkreślają, że brak realizacji powyższego obowiązku ustawowego (nieobsługiwanie tej skrzynki lub korzystanie z niej w sposób nieprawidłowy, np. brak bieżącego dostępu) jest ewidentnym naruszeniem prawa przez organ. Liczne rozstrzygnięcia sądowe na ten temat świadczą, zarówno o tym, że po stronie organów administracji publicznej wciąż występują trudności w prawidłowej realizacji powyższego wskazanego obowiązku, jak i o tym, iż ta (elektroniczna) droga komunikacji z urzędami jest formą wymiany informacji często wybieraną przez obywateli¹⁹. Zgodnie z art. 61 pkt 7 ustawy o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych powyższy artykuł zostanie uchylony.

Kolejna nowelizacja KPA z 2020²⁰ roku wprowadziła do KPA art. 39³, zgodnie z którym w przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie złożyła podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, nie wystąpiła do organu administracji publicznej

o takie doręczenie lub nie wyraziła zgody na doręczanie pism w taki sposób. Taki wydruk pisma zawiera:

1) informację, że pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego 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.

Wydruk pisma może zawierać mechanicznie odtwarzany podpis osoby, która podpisała pismo, a także stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w formie dokumentu elektronicznego. Celem wprowadzenia niniejszego artykułu jest umożliwienie organowi administracji publicznej załatwiania wszystkich spraw w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego nawet jeśli nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 39¹ § 1 i 1a KPA. Każde pismo może być zatem w toku postępowania administracyjnego wydane przez organ w formie dokumentu elektronicznego, przy czym sposób doręczenia takiego pisma będzie inny w przypadku, gdy zachodzą przesłanki z art. 39¹ § 1 i 1a KPA (wówczas pismo jest doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej), inny zaś, gdy takie przesłanki nie zachodzą, albo gdy strona lub inny uczestnik postępowania zrezygnował z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Powyższy artykuł reguluje właśnie ten inny, niż za pomocą środków komunikacji elektronicznej, sposób doręczania pism wydanych w toku postępowania w formie dokumentu elektronicznego. Jest to doręczenie w sposób tradycyjny wydruku pisma wydanego w formie dokumentu elektronicznego²¹.

Brzmienie art. 39³ § 1 KPA także ulegnie zmianie. W przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną,

18 Wyrok WSA w Poznaniu z 23.1.2020 r., II SAB/Po 110/19.

19 Zob. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9.09.2020, II SA/Go 289/20, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22.04.2020, II SAB/Gd 137/19.

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

21 P. Wajda, *Komentarz do art. 39³ KPA* [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, SIP Legalis.

doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma. Dokonano także zmiany brzmienia zwrotów ujętych w § 2 w pkt 1 i w § 4 niniejszego przepisu poprzez zastąpienie zwrotu „w formie dokumentu elektronicznego” zwrotem „w postaci elektronicznej”. Ma to związek ze zmianami wprowadzonymi do art. 14 KPA.

Ustawa o doręczeniach elektronicznych wprowadza jeszcze następujące zmiany do przepisów KPA. Zgodnie z treścią nowego art. 39 KPA organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje w siedzibie organu. W przypadku braku możliwości doręczenia w powyższy sposób organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Jeżeli ten sposób nie jest możliwy organ administracji publicznej doręcza pisma przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe²² albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Kolejnym nowym przepisem jest art. 39⁴ KPA, który reguluje zasady ustalania daty doręczenia korespondencji elektronicznej. Zgodnie z tym przepisem w przypadku doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1 KPA, do ustalenia dnia doręczenia korespondencji stosuje się przepis art. 42 ustawy o doręczeniach elektronicznych. Jak czytamy w uzasadnieniu do ww. ustawy, zmiany w KPA polegają na wprowadzeniu generalnej zasady równoważności pism służących załatwianiu spraw sporządzonych i utrwalonych w postaci elektronicznej i na papierze, a także na ujednoczeniu zasad komunikacji z organami administracji publicznej, z wykorzystaniem spełniającej standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej. Przepis ten stanowi uzupełnienie materii przepisu z art. 39 § 1 KPA. Ustawodawca wskazał jaki dzień jest dniem doręczenia w przypadku stosowania trybu doręczeń z art. 39 § 1 KPA. Należy przy tym wskazać, że w rzeczywistości powyższy przepis znajdzie zastosowanie wyłącznie w przypadku doręczenia elektronicznego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o doręczeniach

elektronicznych, nie znajdzie natomiast zastosowania do przypadku doręczenia właściwego (tj. do rąk własnych adresata) w siedzibie organu administracji publicznej. W tym ostatnim przypadku datą doręczenia będzie dzień odbioru pisma przez adresata w siedzibie organu administracji publicznej (tj. dzień, w którym pismo zostanie przekazane adresatowi do rąk własnych w siedzibie organu administracji publicznej)²³.

Stosownie do treści art. 42 ust. 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych, w przypadku doręczania korespondencji przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego korespondencja jest doręczona we wskazanej w dowodzie otrzymania chwili odebrania korespondencji bądź wpłynięcia korespondencji, zgodnie z warunkami, które zostały precyzyjnie określone w art. 41 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o doręczeniach elektronicznych. Natomiast zgodnie z art. 42 ust. 2 omawianej ustawy, w przypadku, gdy dowód otrzymania jest wystawiany po upływie 14 dni od dnia wpłynięcia korespondencji przesłanej przez podmiot publiczny na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego, jeżeli adresat nie odebrał go przed upływem tego terminu, korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie 14 dni od wskazanego w dowodzie otrzymania dnia wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego. Ustawodawca w art. 42 zdefiniował pojęcia: „odebranie dokumentu elektronicznego” i „wpłynięcie dokumentu elektronicznego”. Przez odebranie dokumentu elektronicznego rozumie się każde działanie adresata posiadającego adres do doręczeń elektronicznych, powodujące, że adresat dysponuje dokumentem, który wpłynął na ten adres, i może zapoznać się z treścią odebranego dokumentu. Natomiast przez wpłynięcie dokumentu elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych rozumie się zaistnienie warunków technicznych umożliwiających adresatowi odebranie doręczanego dokumentu. W uzasadnieniu do projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych wskazano, że zaistnienie fikcji doręczenia będzie opierało się o tzw. dowód wysłania. Zgodnie z ogólnymi zasadami doręczenie uznaje się za skuteczne w dniu wystawienia dowodu otrzymania. Zaist-

23 P. Wajda, *Komentarz do art. 39⁴ KPA* [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, SIP Legalis.

22 Dz. U. z 2020 r. poz. 1041 i 2320.

nienie fikcji doręczenia także będzie opierać się o dowód wysłania – wówczas wystawienie dowodu otrzymania będzie zrealizowane po upływie 14 dni od dnia wpłynięcia dokumentu elektronicznego przesłanego przez podmiot publiczny na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego. Art. 39⁴ KPA nie będzie miał zastosowania do przypadku doręczenia właściwego, tj. do rąk własnych adresata w siedzibie organu administracji publicznej. W takiej sytuacji zasady ustalania daty doręczenia pisma są inne, a datą doręczenia jest po prostu dzień odbioru pisma przez adresata w siedzibie organu administracji publicznej, innymi słowy - dzień, w którym pismo zostanie fizycznie przekazane, wręczone adresatowi do rąk własnych w siedzibie organu administracji publicznej. Powyższe zasady powtarzają więc znane już reguły doręczeń tradycyjnych, które jedynie zyskały nową, cyfrową formę.

Dokonując analizy przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych należy wskazać, że określa ona zasady doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego²⁴ i publicznej usługi hybrydowej²⁵, zasady i warunki świadczenia tychże usług oraz zasady wykorzystywania kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego do wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi (art. 1 ustawy). Do świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej zobowiązany będzie wyłoniony w ramach konkursu operator. W okresie przejściowym, czyli do końca 2025 r., obowiązki takiego operatora zostaną powierzone Poczcie Polskiej (art. 149)²⁶. Wśród jednostek, które w rozumieniu

ustawy będą zobligowane do stosowania jej przepisów, nazywanych ogólnie „podmiotami publicznymi”, należy wskazać m.in. jednostki sektora finansów publicznych, a wśród nich jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki.

Ustawodawca nakłada nowy obowiązek dla podmiotów publicznych, nakazujący prowadzenie korespondencji z wykorzystaniem formy elektronicznej, na podstawie weryfikowanej i tworzonej wciąż bazy adresów. O ile podmioty publiczne będą mogły dysponować jednym adresem do doręczeń elektronicznych, o tyle w przypadku podmiotów niepublicznych nie ma takiego obowiązku. W takich sytuacjach podmiot publiczny zobligowany będzie dokonać weryfikacji ogólnodostępnej bazy adresów do doręczeń w celu wyboru właściwego. Rozłożenie akcentów w ogólnym postępowaniu administracyjnym ulegnie wyraźnej zmianie, które może nastąpić w pierwszej kolejności na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów, a dopiero w przypadku gdy adres podmiotu niepublicznego nie został wpisany do bazy (lub nie przejdzie wstępnej weryfikacji) – na adres do doręczeń elektronicznych, z którego została nadana korespondencja. A gdy obie wyżej opisane sytuacje staną się niemożliwe – doręczenie może być realizowane przy użyciu publicznej usługi hybrydowej. Ustawodawca wprowadza, zgodnie z art. 32 zasadę jednego adresu do doręczeń elektronicznych dla jednego podmiotu. Minister właściwy do spraw informatyzacji może wyrazić zgodę na wpisanie do bazy adresów elektronicznych więcej niż jednego adresu do doręczeń elektronicznych dla podmiotu publicznego, jeżeli jest to uzasadnione strukturą organizacyjną tego podmiotu. W takim przypadku podmiot publiczny jest obowiązany wskazać główny adres do doręczeń elektronicznych. W przypadku podmiotu publicznego wpisanego do Krajowego Rejestru Sądowego w Krajowym Rejestrze Sądowym zamieszczany jest tylko główny adres do doręczeń elektronicznych. Kierunek zmian jest wyraźny, mianowicie priorytet będą miały doręczenia elektroniczne i dopiero w sytuacji wyczerpania wszystkich możliwości takiego doręczenia możliwe będzie zastosowanie przesyłki poleconej za potwierdzeniem odbioru (papierowej).

ska, *Kształtowanie roli poczty polskiej w projektowanym systemie doręczeń elektronicznych — racjonalny ustawodawca czy krawiec „szyjący na miarę”?*, PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CXX/2, WROCŁAW 2020, s. 299-309.

24 Publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego - usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, o której mowa w art. 3 pkt 36 rozporządzenia 910/2014, świadczoną przez operatora wyznaczonego, przez którą należy rozumieć usługę umożliwiającą przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną i zapewniającą dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chroniącą przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany.

25 Publiczna usługa hybrydowa - rozumiemy usługę pocztową, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, świadczoną przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny. Usługę pocztową stanowi, wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym, zarobkowe przesyłanie przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej.

26 Takie rozwiązanie budzi zastrzeżenia w doktrynie, zob.: E. Galew-

Charakter doręczenia przesyłki za pomocą usługi hybrydowej polegać będzie na przesyłaniu przez podmiot publiczny treści dokumentów za pomocą środków komunikacji elektronicznej, która w efekcie doręczona zostanie adresatowi – podmiotowi niepublicznemu w formie papierowej. Pośrednikiem, a więc podmiotem, który będzie przekształcał dokument elektroniczny w przesyłkę listową, czyli będzie drukował i doręczał w sposób tradycyjny przesłaną korespondencję, będzie wskazany operator pocztowy, który zostanie wyłoniony po wypełnieniu szeregu warunków (m.in. zapewnieniu dostępności placówek, możliwości doręczenia w każdy dzień roboczy itp.). Wszystkie czynności realizowane na potrzeby przekształcenia formy elektronicznej dokumentu na formę papierową realizowane będą przy zapewnieniu ochrony tajemnicy pocztowej (art. 46). Nadawca swoją korespondencję uzupełni o podpis elektroniczny albo potwierdzenie złożenia oświadczenia woli z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej²⁷. Zgodnie z art. 47 ustawy w ramach przekształcania operator wyznaczony zapewnia wykonanie z należytą starannością i jakością techniczną wydruku dokumentu elektronicznego, zgodnie z minimalnymi wymaganiami określonymi w Biuletynie Informacji Publicznej, umożliwiającemu adresatowi zapoznanie się z treścią korespondencji bez konieczności weryfikacji tej treści z dokumentem elektronicznym. Zapewnia także zgodność treści wydrukowanego dokumentu elektronicznego oraz dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej z treścią odpowiadających im dokumentów elektronicznych. Ustawodawca wprowadził zrównanie pod względem prawnym wykonanych przez operatora wyznaczonego wydruki dokumentów z mocą dokumentów, z których zostały wykonane (art. 49 ust. 2).

Na ministrze do spraw informatyzacji spoczną główne obowiązki organizacyjne i techniczne wynikające z omawianej ustawy. Do podstawowych zadań należy zapewnienie funkcjonowania systemu teleinformatycznego, w którym prowadzona będzie baza adresów elektronicznych, gromadzone będą informacje o kwalifikowanych dostawcach usług zaufania świadczących usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz o dostarczanych przez

nich adresach do doręczeń elektronicznych i ich lokalizacji, oraz udostępniany będzie punkt dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym.

Zasadniczym trzonem nowych zasad prawnych, z którego obowiązkowo powinni korzystać wszyscy prowadzący korespondencję elektroniczną, stanie się baza adresów, którą będą zasilać wszystkie podmioty publiczne oraz pozostałe wskazane przez ustawodawcę. Dane do bazy będą wprowadzane na podstawie wniosków bądź automatycznie po otrzymaniu przez ministra właściwego do spraw informatyzacji danych za pośrednictwem kwalifikowanego dostawcy usługi zaufania świadczącego kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, systemu teleinformatycznego KRS, systemu teleinformatycznego CEiDG. W przypadku zmiany w rejestrze PESEL numeru PESEL, imienia lub nazwiska podmiotu niepublicznego będącego osobą fizyczną oraz administratora skrzynki doręczeń dokonywana jest automatyczna aktualizacja tych danych w bazie adresów elektronicznych. Skutki prawne wpisu do bazy adresów elektronicznych zostały określone w art. 33 ustawy. Wpis do bazy adresów elektronicznych stanowi czynność materialno-techniczną i wywołuje skutki prawne od dnia jej dokonania. Domniemywa się, że dane wpisane do bazy adresów elektronicznych są prawdziwe, chyba że zostanie udowodnione, że wpis do bazy adresów elektronicznych nastąpił niezgodnie z przepisami prawa. Oczywiście błędy lub niezgodności między danymi zgromadzonymi w bazie adresów elektronicznych a dokumentami lub informacjami, na podstawie których dokonano wpisu, minister właściwy do spraw informatyzacji prostuje z urzędu. Wpis i wykreślenie adresów z bazy obwarowane będzie szeregiem czynności zabezpieczających przed nieuprawnionymi działaniami.

Jak już wskazano na wstępie zanim przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych zaczęły obowiązywać Sejm w trybie pilnym wydłużył niektóre terminy na pełne uruchomienie centralnej bazy adresów elektronicznych, co w uzasadnieniu zmian umotywowano trudnościami spowodowanymi trwającym od wielu miesięcy stanem epidemii. Zgodnie z nowelizacją dla przykładu podmioty, które mają obowiązek zarejestrowania się w KRS, pełny dostęp do centralnej bazy adresów elektronicznych

27 D. Kafar, K. Szocik i in., *Prawo budowlane 2021 – nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2021, SIP Legalis.

uzyskają z dniem 1.10.2022 r., ale obowiązek zgłoszenia adresów obejmie podmioty rejestrowane przed 5.7.2022 r. Podmioty rejestrowane w KRS po tej dacie będą miały obowiązek ustanawiania adresu elektronicznego, który z dniem 1.10.2022 r. w centralnej bazie znajdzie się automatycznie. Adekwatnie baza adresów elektronicznych będzie dostępna dla podmiotów rejestrowanych w CEIDG od 31.1.2023 r. Równoległe więc odsunięte w czasie zostały obowiązki leżące po stronie podmiotów rejestrujących się w KRS i CEIDG. Natomiast osoby fizyczne zgłoszą swoje adresy do doręczeń elektronicznych sukcesywnie i na zasadzie dobrowolności. Na mocy przepisów przejściowych rozwiązania zawarte w ustawie o doręczeniach elektronicznych zaczną obowiązywać z opóźnieniem. Najwcześniej, bo od 5.7.2022 r., zobowiązano m.in. organy administracji rządowej oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy do stosowania przepisów o doręczeniu korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej. Dla kolejnych siedmiu grup podmiotów publicznych ustalono różne, w tym jeszcze dłuższe okresy dostosowawcze. Przykładowo jednostki samorządu terytorialnego będą obowiązane stosować przepisy o publicznej usłudze rejestrowanego doręczenia elektronicznego od 1.1.2024 r., a o publicznej usłudze hybrydowej dopiero od 1.10.2029 r. (art. 155 ust. 6).

Warto zwrócić uwagę na art. 147 ust. 1 przepisów przejściowych, na mocy których wprowadza się – do dnia 30 września 2029 r. – równoważność w skutkach prawnych doręczeń między podmiotami publicznymi z użyciem elektronicznych skrzynek podawczych (ESP) założonych na platformie ePUAP z doręczeniami za pomocą usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Inną konsekwencją jest wygaszanie do tej daty usługi ESP na ePUAP. W przypadku gdy ESP została założona w innym systemie niż ePUAP, kolejne przepisy przejściowe ustawy (art. 156–157) pozwalają na doręczenie dokumentów na takie skrzynki podmiotów publicznych. Oznacza to, że na podstawie tych przepisów organ prowadzący postępowanie (jako podmiot publiczny) będzie mógł dalej doręczać swoje pisma na adresy ESP innych podmiotów publicznych. Na gruncie art. 158 ust. 1 będzie odbywać się doręczenie przez organ publiczny e-pism podmiotom niebędącym

podmiotami publicznymi do czasu rozpoczęcia obowiązywania nowych przepisów o publicznych usługach rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz usłudze hybrydowej. Zgodnie z treścią tego przepisu nakazuje się dalsze stosowanie „starych” przepisów KPA dotyczących doręczeń (tj. art. 39, art. 39¹, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9), aż do dnia zaistnienia obowiązku stosowania przez konkretną kategorię podmiotów publicznych nowych usług. Przepisu powyższego nie stosuje się jeżeli podmiot publiczny posiada adres do doręczeń elektronicznych.

Nowe zasady dotyczące doręczeń elektronicznych będą dotyczyły w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, które w dużej mierze odpowiadają za obsługę podmiotów niepublicznych. Będzie się to wiązać z reorganizacją pracy kancelarii poszczególnych urzędów, które obecnie obsługują przede wszystkim korespondencję w formie papierowej. Reasumując, dotychczas obowiązujące zasady wnoszenia i doręczenia pism ulegną znaczącemu uproszczeniu. Obecnie organ doręczający może mieć pewność, że doręczenie realizowane jest na właściwy adres, tylko w przypadku, gdy adresatem doręczenia jest podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą. W przypadku podmiotów niepublicznych organ musi wysłać do adresata zawiadomienie o możliwości odebrania pisma w systemie tego organu wraz z pouczeniem, gdzie i w jaki sposób ów adresat może się z pismem zapoznać. Sytuacja ulegnie zasadniczej zmianie po wejściu w życie nowych przepisów o doręczeniach elektronicznych, gdy powstanie baza adresów elektronicznych i pojawi się po stronie nadawcy pewność, że doręczenie będzie skuteczne, a ponadto uzyska on ustandaryzowane dowody doręczenia bez względu na to, czy adresatem będzie podmiot publiczny posiadający skrzynkę doręczeń, czy podmiot niepubliczny posiadający adres do doręczeń elektronicznych. Jako zasadę, ustaloną w ramach zmienionego art. 39 KPA, przyjęto, że organ doręcza pisma w postaci elektronicznej na adres do doręczeń elektronicznych. W praktyce oznacza to, że doręczenie elektroniczne będzie priorytetem przed doręczeniem papierowym. Doręczenia tradycyjne należy w świetle nowych uregulowań prawnych traktować jako wyjątek od ogólnej zasady, jaką staną się po wejściu w życie doręczenia elektroniczne. Obecnie, aż do momentu kompletnego uruchomienia centralnej bazy

adresów elektronicznych i wprowadzenia w życie wszystkich przepisów wobec wszystkich podmiotów publicznych i niepublicznych obowiązywać będą mieszane zasady (tradycyjna i elektroniczna).



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl