

Oryginalny artykuł naukowy
Original article

Data wpływu/Received: **26.08.2019**

Data recenzji/Accepted: **16.11.2019**

Data publikacji/Published: **30.12.2019**

Źródła finansowania publikacji: **Wyższa Szkoła Humanitas**

DOI: 10.5604/01.3001.0014.1028

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Urszula Nowicka*

Nr ORCID: 0000-0003-4684-0980

KOMUNIKACJA ELEKTRONICZNA W FUNKCJONOWANIU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Informatyzacja administracji publicznej należy do tych zagadnień, które wyda-
ją się ciągle niewyczerpane. Stały postęp techniczny w tej dziedzinie wymusza czuj-
ność legislacyjną, ale skutkuje również ożywionym zainteresowaniem naukowym.
I rzeczywiście wiele jest publikacji poświęconych e-administracji, trudność polega
jednak na ich szybkiej dezaktualizacji, spowodowanej koniecznością częstej nowel-
izacji prawa. Połączenie tego faktu z postulatem upowszechniania idei e-admini-
stracji stało się ważnym czynnikiem podjęcia niniejszego studium, z konieczności
ograniczonego jednak do niektórych tylko aspektów funkcjonowania e-administra-
cji, mianowicie komunikacji elektronicznej.

* dr hab.; prof. UPH, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Nauk Społecznych UPH w Sie-
dlcach.

Komunikacja jest procesem porozumiewania się ludzi pomiędzy sobą, w odniesieniu zaś do administracji publicznej jest niezbędnym elementem sprawnego funkcjonowania urzędów. W zakres tej problematyki wchodzi cały szereg działań, wśród nich jednak naczelnie miejsce, biorąc pod uwagę komunikację elektroniczną, zajmuje wnoszenie i doręczanie pism (dokumentów elektronicznych) do i przez organy administracji publicznej.

FORMA KOMUNIKACJI POMIĘDZY WNIOSKODAWCĄ A ORGANEM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Zgodnie z art. 14 kpa sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Artykuł ten, będący wyrazem jednej z ogólnych zasad postępowania administracyjnego (zasady pisemności), przewiduje zatem dwie alternatywne formy prowadzenia postępowania. Możliwość taka nie jest nowa – została wprowadzona już w 2010 r. – tym niemniej godna uwagi ze względu na fakt, że jest dowodem i skutkiem postępu cywilizacyjnego, jaki dokonał się w ciągu ostatnich lat w rozwoju e-administracji¹. W komentarzach do tej nowelizacji przyjęte rozwiązanie ocenia się bardzo różnie, analiza zaś tego zagadnienia sprowadza się do konieczności zwrócenia uwagi, czym w zamysle ustawodawcy jest forma pisemna i czy nie powinno się przyjąć, że dokument elektroniczny jest również sporządzany na piśmie.

Pismo to system umownych znaków, za pomocą których możliwe jest utrwalenie myśli wyrażonych w konkretnym języku. Zwrot „w formie pisemnej” oznacza zatem, że opis czynności składających się na załatwienie sprawy jest utrwalany w postaci tych znaków, zazwyczaj poprzez umieszczenie ich na papierze². Nie oznacza to jednak, że papier jest jedynym nośnikiem danych. Może to być bowiem również kamień, metal, plastik, gliniana tabliczka, ale może być też informatyczny nośnik danych³. Dokument elektroniczny również zawiera bowiem pismo, z tym zastrzeżeniem, że do odczytania jego treści konieczne jest użycie odpowiedniego czytnika⁴. A w konsekwencji należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że dokument elektroniczny staje się równoważny dokumentowi w postaci papierowej, przy czym kryterium podziału między nimi stanowią jedynie techniczne aspekty: charakter nośnika oraz sposób utrwalenia pisma⁵.

Powyższe oznacza również, że zmiana dokonana w treści art. 14 kpa w 2010 r. nie polega jedynie na dopisaniu możliwości załatwiania spraw w formie dokumentu elek-

¹ Do tego czasu jedyną formą załatwiania spraw była forma pisemna – por. kpa, art. 14 w brzmieniu z 28.03.1980 (tekst jedn. Dz.U. 1980.9.26).

² P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019, art. 14, nr 2.

³ G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, LexisNexis 2011, art. 14, nr 4.

⁴ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, art. 14, nr 2.

⁵ G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna...*, art. 14, nr 1.

tronicznego, ale oznacza całkowitą zmianę zasady pisemności postępowania administracyjnego⁶. Dotychczasowe tendencje ukierunkowane na utożsamianie „pisma” z „papierem”, a także traktujące formę dokumentu elektronicznego jako jedynie pewnego rodzaju podtyp formy pisemnej⁷, musiały ustąpić nowej, proelektronicznej wykładni⁸. Jej konsekwencją jest dość spójne stanowisko doktryny, przyjmujące, że obie formy załatwiania spraw: pisemna oraz dokumentu elektronicznego są równorzędne⁹.

Przewidując możliwość załatwiania spraw w formie dokumentu elektronicznego, ustawodawca, w zakresie jego rozumienia, odsyła do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z 2005 r. Zgodnie z zawartą w niej definicją legalną przez dokument elektroniczny należy rozumieć „stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych”¹⁰. Jak słusznie zwrócił uwagę Grzegorz Sibiga, pojęcie to zawiera w sobie dwa istotne elementy: treść dokumentu oraz nośnik, na którym ta treść została utrwalona¹¹.

Do zaistnienia treści dokumentu konieczna jest agregacja danych, dzięki której nabiorą one znaczenia, stając się dla nadawcy i odbiorcy informacjami, czyli źródłem wiedzy¹². Te informacje muszą być utrwalone na informatycznym nośniku danych, którym zgodnie z definicją ustawową jest „materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej”¹³.

⁶ D. Szostek, *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego w aspekcie e-administracji*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 1, s. 40.

⁷ A.G. Citko, *Rewolucja czy ewolucja? Zmiany w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowniczym*, „Edukacja Prawnicza” 2010, nr 12, s. 3.

⁸ D. Szostek, *Zmiany w kodeksie...*, s. 40.

⁹ G. Łaszczycza, Art. 14, nr 6, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I: *Komentarz do art. 1-103*, wyd. III, LEX 2010; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, LEX 2015, Rozdział 10; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, art. 14, nr 3; H. Knysiak-Sudyka, Art. 14, nr 2, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, WKP 2019; Z. Kmiecik, Art. 14, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, WK 2019. Odmiennie stanowisko wyraża natomiast M. Błażewski, zdaniem którego „obie formy nie są jednak równoważne, ponieważ forma elektroniczna, w której identyfikacja użytkownika systemów teleinformatycznych następuje przy zachowaniu kwalifikowanego certyfikatu lub profilu zaufanego ePUAP, jest ograniczona” – por. M. Błażewski, *Antywartości jako bariery rozwoju e-administracji*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, WK 2016.

¹⁰ Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z 17 lutego 2005 r. (tekst jedn. Dz.U. 2019.700, art. 3 pkt 2). Dokument elektroniczny nie różni się zatem od dokumentu papierowego w swej funkcji (istocie), ale jedynie w strukturze (budowie), przede wszystkim sposobem zapisu, odczytu, charakterem nośnika, trwałością w czasie, możliwością udostępniania, techniką zabezpieczania, sposobem kopiowania oraz podatnością na manipulacje – por. K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii...*, Rozdział 10.

¹¹ Por. G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna...*, art. 14, nr 2.

¹² Por. tamże; G. Szpor, Art. 3, nr 6, [w:] G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, LEX 2015.

¹³ Ustawa o informatyzacji..., art. 3 pkt 1.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że z przepisów o informatyzacji wynika, iż istnieją dwa sposoby komunikacji elektronicznej: na odległość, za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz poprzez utrwalenie dokumentu elektronicznego na informatycznym nośniku danych, który następnie jest przekazywany adresatowi dokumentu w celu przeniesienia utrwalonych na nośniku informacji do jego systemu teleinformatycznego¹⁴. Z analizowanego art. 14 wynika jednak, że w postępowaniu administracyjnym ogranicza się sposób doręczania dokumentów elektronicznych tylko do pierwszego sposobu, wyłączając możliwość użycia innych rozwiązań technicznych. Jak podkreśla się w doktrynie, jest to zamierzone rozwiązanie, zgodne z celami informatyzacji, którymi są usprawnienie i przyspieszenie czynności w postępowaniu oraz docelowe obniżenie jego kosztów¹⁵. Aby móc je zrealizować, ustawodawca musiał wyłączyć komunikację przy użyciu zewnętrznych nośników danych, ponieważ ich doręczenie nie różniłoby się w praktyce od doręczenia tradycyjnego – ani czasem potrzebnym do jego przekazania i odbioru, ani kosztem przesyłki.

Pojęcie środków komunikacji elektronicznej zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 5 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Zgodnie z jego treścią są to rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi urządzenia programowe, których funkcja polega na przekazywaniu danych na odległość. Służy temu transmisja danych pomiędzy systemami teleinformatycznymi. W omawianej definicji wymieniony został wprost jeden ze środków komunikacji elektronicznej, a mianowicie poczta elektroniczna. Jest to prawdopodobnie związane z jej największą powszechnością i najczęstszym wykorzystaniem, co jednak nie oznacza, że wykluczone są inne sposoby indywidualnego porozumiewania się na odległość, jak choćby czaty czy fora dyskusyjne oraz telefony komórkowe w zakresie przesyłu wiadomości SMS i MMS. Koniecznym warunkiem jest natomiast transfer danych w systemie teleinformatycznym, który funkcjonuje w oparciu o porozumiewanie się co najmniej dwóch użytkowników sieci, przez co wykluczone jest np. samodzielne pobieranie danych ze strony internetowej¹⁶.

Analizy domaga się w końcu użyte w art. 14 pojęcie „załatwienia sprawy”. Jego zestawienie z treścią art. 104 kpa sugeruje bowiem, że odnosi się ono jedynie do zakończenia sprawy („Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji”), gdy tymczasem stanowisko wyrażane w doktrynie jest w tym względzie jednoznaczne. Owszem, użyte w art. 14 pojęcie obejmuje rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, ale dotyczy również, w rozsądnym zakresie, wszelkich innych czynności mających miejsce w toku postępowania, w tym komunikacji organu ze stronami i stron z organem. „Załatwienie sprawy” to zatem również podania, przyjmowanie oświadczeń i wyjaśnień stron, wezwania, protokoły i adnotacje itp.¹⁷

¹⁴ Por. ibidem, art. 16 pkt 1.

¹⁵ Por. G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna...*, art. 14, nr 6.

¹⁶ Por. ibidem; J. Janowski, *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008, s. 64-65.

¹⁷ Por. G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna...*, art. 14, nr 1; G. Łaszczycza, *Art. 14...*, nr 5; A. Wróbel,

ELEKTRONICZNE WNOSZENIE PODAŃ

Zasada ogólna wyrażona w art. 14, a umożliwiająca załatwienie sprawy w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, znajduje swoją konkretyzację w art. 63, dzięki któremu zastosowanie środków komunikacji elektronicznej jest możliwe już na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego¹⁸. W odpowiedzi na rozwój technologii oraz realizując założenie ułatwienia i przyspieszenia postępowania, ustawodawca przewidział taką możliwość już w 2005 r., wskazując jednak wówczas formę poczty elektronicznej oraz formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji, umożliwiającego wprowadzenie danych do jego systemu teleinformatycznego¹⁹. Określenie to zostało następnie zmienione w 2010 r., a art. 63 § 1 otrzymał wówczas dzisiejsze brzmienie. Zgodnie z nim podania w postępowaniu administracyjnym mogą być wnoszone na piśmie, ustnie do protokołu, telegraficznie, za pomocą telefaksu, a także innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej²⁰. Słusznie zwraca uwagę Dorota Fleszer, iż niezależnie od tego wyliczenia, jego istota sprowadza się do stwierdzenia, że podanie powinno czynić zadość wymogowi wyrażenia jego treści w jednej z podstawowych form czynności prawnych, tj. w formie: pisemnej, dokumentu elektronicznego lub ustnej²¹.

Procedura wniesienia podania do organu administracji publicznej jest stosunkowo prosta i polega – jak wynika z powyższego zapisu – na wysłaniu dokumentu na elektroniczną skrzynkę podawczą organu²². Tym niemniej analizowany art. 63, oprócz sposobu wniesienia podania, normuje także dwa inne zagadnienia, które

Art. 14, nr 2, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrant-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019; H. Knysiak-Sudyka, Art. 14..., nr 3; Z. Kmiecniak, Art. 14..., nr 1. Na ten temat por. również wyrok NSA z 6.12.2011, II GSK 1260/10, LEX nr 1134638.

¹⁸ Por. M. Kotulska, *Zakres stosowania środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7-8, s. 76.

¹⁹ Kpa, art. 63 § 1 w brzmieniu z 21.11.2005, Dz.U.2005.64.565.

²⁰ Konstruktywną krytykę treści art. 63 § 1 przeprowadził J. Rzymowski, *Doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej a zaufanie uczestników postępowania do władz publicznych*, [w:] M. Kasiński, M. Stahl, K. Włazłak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, LEX 2015.

²¹ Por. D. Fleszer, *Elektroniczne wnoszenie podań w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2012, nr 6, s. 33. Por. także wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22.11.2012, II SAB/OI 117/12, LEX nr 1241701.

²² W doktrynie zwraca się uwagę, że z wykładni tego przepisu wynika, iż podanie wniesione za pomocą środków komunikacji elektronicznej w inny sposób niż na elektroniczną skrzynkę podawczą będzie podaniem niewniesionym, a w związku z tym nie można tu mówić nawet o braku formalnym. W konsekwencji, gdy celem złożenia przez stronę dokumentu miałyby być wszczęcie postępowania, w opisanej sytuacji ono nie nastąpi – por. P. Żukowski, *E-podanie z art. 63 § 1 k.p.a. – szansa na koniec biurokracji?*, [w:] Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, LEX 2015; D. Fleszer, *Elektroniczne wnoszenie podań...*, s. 35. Natomiast z drugiej strony akcentuje się również, że obecna regulacja kodeksowa pozostaje niespójna z przepisem art. 16 ust. 1 u.i.d.p., dopuszczającym możliwość złożenia podania w formie dokumentu elektronicznego poprzez przekazanie organowi informatycznego nośnika danych, nie zaś wyłącznie poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą – por. G. Szpor, K. Wojsyk, *Art. 16*; J. Wegner, *Art. 63*, nr 11.

składają się na jego skuteczne wniesienie, a mianowicie wymogi co do jego treści oraz konieczność potwierdzenia przez organ faktu wniesienia podania. Oznacza to, że dopiero te trzy przesłanki, spełnione kumulatywnie, dają początek postępowaniu administracyjnemu, zaś w stosunku do pozostałych pism składanych w jego trakcie – gwarantują ich skuteczne wniesienie.

Zgodnie z treścią art. 63 § 2 podanie powinno zawierać co najmniej „wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych”. Wyrażenie „co najmniej” wskazuje, że jest to bezwzględne minimum, bez którego żadne podanie nie może zostać przyjęte. Podstawowym wymaganiem jest oczywiście zidentyfikowanie osoby wnioskodawcy, realizowane poprzez wskazanie jej imienia i nazwiska (osoby fizyczne) lub nazwy (osoby prawne i inne jednostki organizacyjne, którym przysługuje prawo występowania w postępowaniu administracyjnym)²³. Istotne jest również wskazanie adresu, pozwala bowiem na ustalenie właściwości miejscowej organu w danej sprawie oraz na nawiązanie kontaktu z wnioskodawcą²⁴. Konieczność określenia żądania wynika natomiast z natury rzeczy – trudno bowiem prosić, nie wskazując, o co się prosi. W związku z tym powstaje jednak pytanie o relację obligatoryjnego charakteru tych elementów do treści art. 63 § 3a. Dodany w 2005 r., a następnie kilkakrotnie nowelizowany, wymienia elementy podania wnoszonego w formie elektronicznej, nie wskazuje jednak, że są one dodatkowe czy niezależne od tych zawartych w § 2 art. 63. Słusznie jednak podkreśla się w doktrynie, że tak właśnie jest²⁵, w przeciwnym bowiem wypadku podanie bez wskazania wnioskodawcy czy jego żądania byłoby nieracjonalne.

Należy zatem uznać, że podanie wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinno spełniać wymagania określone w art. 63 § 2 oraz w art. 63 § 3a, a zatem – oprócz wymienionych – powinno: „1) być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej; 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru; 3) zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie”.

Pierwszy wymóg dotyczy zatem konieczności podpisania lub uwierzytelnienia podania²⁶. Na szczególną uwagę zasługuje tu „podpis osobisty”, wprowadzony do treści analizowanego art. 63 § 3a dopiero ostatnią nowelizacją z 4 marca 2019 r.²⁷

²³ M. Romańska, *Art. 63*, nr 5, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*

²⁴ P. Żukowski, *E-podanie z art. 63 § 1 k.p.a...*; D. Fleszer, *Elektroniczne wnoszenie podań...*, s. 35-36.

²⁵ M. Romańska, *Art. 63...*, nr 6.

²⁶ Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego, które nie jest uwierzytelnione w odpowiedni sposób, jest podaniem obciążonym brakiem formalnym, podlegającym usunięciu na żądanie organu – por. wyrok WSA w Gdańsku z 21.11.2007, II SAB/Gd 25/07, LEX nr 338685.

²⁷ Dz.U.2019.60, art. 2.

Była to zmiana oczekiwana od dawna, określana jako „jeden ze sztandarowych projektów Ministerstwa Cyfryzacji”²⁸, a związana z funkcjonowaniem dowodów osobistych z warstwą elektroniczną. Implementacja tego rozwiązania była od lat odsuwana w czasie z uwagi na przeciągające się prace Komisji Europejskiej nad nowelizacją przepisów dotyczących podpisu elektronicznego²⁹, jednak od marca 2019 r. wydawane są już nowe e-dowody, czyli dowody osobiste z warstwą elektroniczną³⁰. Są to bezpłatne i bezpieczne narzędzia do komunikacji obywateli z administracją publiczną. Z kolei podpis osobisty to zaawansowany podpis elektroniczny, weryfikowany za pomocą certyfikatu podpisu osobistego. Certyfikat ten stanowi poświadczenie elektroniczne, które przyporządkowuje dane służące do walidacji osobistego podpisu elektronicznego do posiadacza dowodu osobistego, potwierdzające dane tego posiadacza. Zakodowanie podpisu osobistego w warstwie elektronicznej dowodu osobistego pozwala na składanie go bez konieczności dostępu do Internetu³¹.

Innym istotnym elementem, na który warto zwrócić uwagę, jest wprowadzony nowelą z 2014 r. obowiązek zamieszczenia w podaniu, wnoszonym w formie dokumentu elektronicznego, adresu elektronicznego³². Na liczne trudności interpretacyjne i praktyczne spowodowane wcześniejszym brakiem takiego zobowiązania zwracała uwagę w jednym ze swoich artykułów Dorota Fleszer³³, argumentując nawet, że mimo braku wyraźnego przepisu prawa podanie wniesione za pomocą środków komunikacji elektronicznej musi zawierać adres elektroniczny³⁴. Kpa w obecnym brzmieniu nie tylko taki obowiązek przewiduje, ale wskazuje również skutki braku adresu elektronicznego w podaniu. Mianowicie, jeśli dokument został przesłany za pomocą środków komunikacji elektronicznej, obowiązuje domniemanie, że właściwym do korespondencji ze stroną jest adres elektroniczny, z którego podanie nadano. Jeśli natomiast zostało ono wniesione w innej formie (na piśmie lub ustnie do protokołu), a zawiera w sobie żądanie doręczania pism w formie dokumentu elektronicznego, wówczas doręczenie musi odbyć się w sposób tradycyjny, zaś w pierwszym piśmie kierowanym do strony zostanie ona pouczone, że – w celu spełnienia jej żądania – konieczne jest podanie adresu elektronicznego³⁵.

²⁸ P. Żukowski, *E-podanie z art. 63 § 1 k.p.a...*

²⁹ Ibidem.

³⁰ *E-dowód*, <https://www.gov.pl/web/mswia/e-dowod> [dostęp: 30.08.2019].

³¹ Por. *Uzasadnienie projektu ustawy*, druk sejmowy nr 2789, s. 1.

³² Błędnie twierdzi Paweł Chmieliński, jakoby „zmiana art. 63 k.p.a. wprowadziła obowiązek zamieszczenia w podaniu wniesionemu w formie dokumentu elektronicznego adresu e-mail wnoszącego” – P. Chmieliński, *Informatyzacja postępowania administracyjnego postępuje: kolejne zmiany w k.p.a.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 12/2014, nr 1-2, s. 62. Jak zostanie wyjaśnione, pojęcie adresu elektronicznego nie jest tożsame z pojęciem adresu poczty elektronicznej.

³³ Por. D. Fleszer, *Elektroniczne wnoszenie podań...*, s. 36-37.

³⁴ Por. ibidem.

³⁵ Kpa, art. 63 § 3b. Por. także J. Wegner, Art. 63, nr 10; A. Wróbel, Art. 63, nr 12; M. Kotulska, *Zakres stosowania środków...*, s. 82.

Zgodnie z treścią art. 61 § 3a datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. System teleinformatyczny przyjmuje podania przez całą dobę, siedem dni w tygodniu, dlatego niezależnie od pory dnia czy też przypadającego święta od tego momentu postępowanie uważa się za wszczęte i zaczyna biec termin na rozpatrzenie podania przez organ³⁶. Z faktem wniesienia podania wiąże się jednak jeszcze jeden obowiązek organu administracji publicznej, będący elementem procedury wszczęcia postępowania. Mianowicie w art. 63 § 4 zd. 2 ustawodawca nałożył na organ administracji publicznej obowiązek potwierdzenia wniesienia podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny. Poświadczenie takie (UPO)³⁷ jest wytwarzane automatycznie i udostępniane nadawcy dokumentu przez system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń³⁸. Powinno ono zawierać informację o tym, że pisma w sprawie będą doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz pouczenie o prawie do rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej³⁹.

E-DORĘCZENIA W PROCEDURZE ADMINISTRACYJNEJ

Chociaż w postępowaniu administracyjnym pisma doręczane są za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez pracowników organu administracji publicznej albo inne upoważnione osoby lub organy⁴⁰, to jednak konieczność uwzględnienia postępu technicznego w zakresie technik i metod komunikacji wymusiła na ustawodawcy wprowadzenie nowych rozwiązań w funkcjonowaniu administracji publicznej⁴¹. Jednym z nich jest możliwość dokonywania doręczeń za pomocą środków komunikacji elektronicznej, przewidziana po raz pierwszy nowelizacją z 2005 r.⁴², a następnie dwukrotnie zmieniana (w 2010 r.⁴³ i w 2014 r.⁴⁴). Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem, w odróżnieniu od trybu „tradycyjnego”, zastosowanie doręczenia elektronicznego jest uwarunkowane spełnieniem jednego z alternatywnych warunków wskazanych w art. 39¹ § 1⁴⁵.

³⁶ Por. S. Skowronek, *Wszczęcie postępowania administracyjnego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 4, s. 96.

³⁷ Ze względów praktycznych i biorąc pod uwagę kryterium podmiotowe, w ramach UPO rozróżnia się: UPP – urzędowe poświadczenie przedłożenia, gdy organ potwierdza odbiór pisma oraz UPD – urzędowe poświadczenie doręczenia, gdy odbiór pisma potwierdza wnioskodawca. – Por. tamże, s. 92.

³⁸ Rozporządzenie Prezesa RM z 14.09.2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, § 13, Dz.U.2015.971.

³⁹ Kpa, art. 63 § 5.

⁴⁰ Ibidem, art. 39.

⁴¹ Por. P. Wajda, *Art. 39¹*, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 214.

⁴² Dz.U.2005.64.565.

⁴³ Dz.U.2010.40.230.

⁴⁴ Dz.U.2014.183.

⁴⁵ Warto dodać, że użyte w treści art. 39¹ kategoryczne słowo „następuje” nakazuje przyjąć, że speł-

Pierwsza przesłanka to złożenie podania o wszczęcie postępowania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej (art. 39¹ § 1 pkt 1). Ponieważ ustawodawca nie wymaga w tym przypadku żadnych dodatkowych oświadczeń strony, w szczególności jej wyraźnej zgody, czy konkretnej prośby dotyczącej stosowania e-doręczeń⁴⁶, można powiedzieć, że zgoda ta czy prośba jest objęta domniemaniem wynikającym z samego faktu złożenia podania w określony sposób⁴⁷. Innymi słowy sam fakt sporządzenia podania w formie dokumentu elektronicznego oraz jego złożenie przez elektroniczną skrzynkę podawczą automatycznie powoduje, że wszelkie doręczenia będą dokonywane w formie elektronicznej. Należy jedynie pamiętać o warunkach formalnych podania składanego elektronicznie, uregulowanych w art. 63 § 3a, zastrzonych w porównaniu z podaniem wnoszonym w formie „tradycyjnej”.

Warto dodać, że już na gruncie wcześniej obowiązującej normy, na mocy której warunkiem zastosowania elektronicznego doręczenia pisma było wystąpienie do organu o takie doręczenie albo wyrażenie zgody na nie, pojawiły się w doktrynie głosy sugerujące przyjęcie za wystarczającą zgodę dorozumianą, wynikającą z wniesienia podania drogą elektroniczną⁴⁸. I chociaż były to opinie raczej odosobnione, a powszechne stanowisko wymagało jednak wyraźnego i jednoznacznego oświadczenia strony⁴⁹, to nie da się zaprzeczyć, że przeprowadzona nowelizacja uwzględniła potrzeby praktyki i przecina spory doktrynalne występujące w związku z interpretacją przepisu w poprzednim stanie prawnym⁵⁰. Co więcej, przyjęte obecnie rozwiązanie gwarantuje sprawny i bezpieczny przekaz danych⁵¹, ograniczając czas i koszty postępowania administracyjnego.

Druga przesłanka, od której ustawodawca uzależnił możliwość dokonywania elektronicznych doręczeń, zakłada wystąpienie do organu administracji z wnioskiem o doręczanie pism w taki właśnie sposób, wraz z jednoczesnym wskazaniem adresu elektronicznego wnioskodawcy (art. 39¹ § 1 pkt 2). Owo „wystąpienie” to nic in-

nienie jednej (którejkolwiek) z przesłanek wymienionych w pkt 1-3 obliguje do doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej i nie pozostawia organowi miejsca na uznaniowość w tej kwestii – por. J. Wegner, *Art. 39¹*, nr 2.

⁴⁶ I słusznie, uczestnik decydujący się na złożenie podania w formie dokumentu elektronicznego nie powinien bowiem dodatkowo podkreślać woli otrzymywania pism drogą elektroniczną – por. P. Chmieliński, *Informatyzacja postępowania administracyjnego...*, s. 58.

⁴⁷ *Ibidem*; J. Wegner, *Art. 39¹...*, nr 3.

⁴⁸ Por. R. Biskup, M. Ganczar, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1, s. 67.

⁴⁹ Por. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 131; K. Celarek, *Informatyzacja postępowania administracyjnego*, „Ius et Administratio” 2006, vol. 10, nr 2, s. 195; M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 9, s. 28; L. Łuczak, *Problematyka prawna doręczeń elektronicznych w procedurze administracyjnej ze szczególnym uwzględnieniem skutków prawnych e-doręczeń oraz ocen propozycji zmian ustawowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 5, s. 72.

⁵⁰ M. Kotulska, *Zakres stosowania środków...*, s. 80.

⁵¹ P. Chmieliński, *Informatyzacja postępowania administracyjnego...*, s. 58.

nego jak podanie zawierające stosowne oświadczenie (żądanie) zainteresowanego, składane w każdej dopuszczalnej w świetle art. 63 § 1 i § 3a formie⁵². Oznacza to, że wniosek można złożyć pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub nawet ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Ta kwestia wydaje się nie budzić żadnych trudności interpretacyjnych. Nieco nieporozumień powoduje natomiast sformułowanie dotyczące konieczności podania organowi administracji publicznej „adresu elektronicznego”. Tym bowiem, co przychodzi na myśl, jest adres e-mail, pod którym oczekiwano by się odpowiedzi organu, a konkretnie doręczenia pisma, o które się wnioskowało. Tymczasem, o czym będzie mowa, doręczenie nie dokonuje się na adres e-mail, ale „na adres elektroniczny w systemie elektronicznym”, pod którym można odebrać pismo. Co więcej, zgodnie z treścią art. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną pojęcie adresu elektronicznego nie jest tożsame z pojęciem adresu poczty elektronicznej. Adres elektroniczny stanowi bowiem „oznaczenie systemu teleinformatycznego umożliwiające porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej”⁵³. Takim systemem, powszechnym, a jednocześnie spełniającym kryteria ustanowione przez prawodawcę⁵⁴ jest elektroniczna platforma usług administracji publicznej (ePU-AP) – system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet⁵⁵. W końcu w art. 39¹ § 1 pkt 3 prawodawca stanowi, że doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej pod warunkiem wyrażenia zgody na takie doręczanie i wskazanie organowi administracji publicznej adresu elektronicznego. W odniesieniu do drugiej przesłanki (adresu elektronicznego) aktualne są uwagi uczynione powyżej. Natomiast w kwestii zgody należy zwrócić uwagę, iż przewidując taką opcję postępowania, prawodawca dopuszcza inicjatywę organu administracji⁵⁶, tym niemniej zgoda na dorę-

⁵² J. Wegner, *Art. 39¹...*, nr 4.

⁵³ Dz.U.2019.123.730. W doktrynie przyjmuje się, iż definicja ta obejmuje m.in. adres e-mail, adres strony internetowej, adres IP, czy numer telefonu komórkowego – P. Litwiński, *Świadczenie usług drogą elektroniczną*, [w:] P. Podrecki (red.), *Prawo Internetu*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 188.

⁵⁴ Ustawa o informatyzacji..., art. 3 pkt 9.

⁵⁵ Ibidem, art. 3 pkt 13. Na temat funkcjonowania platformy, również w aspekcie niewielkiego jej wykorzystania w społeczeństwie – por. A. Sytek, *Rozwój elektronicznej administracji ze szczególnym uwzględnieniem ePUAP i profili zaufanych – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6, s. 71-78. Natomiast faks nie jest urządzeniem teleinformatycznym, dlatego doręczenie pisma za jego pośrednictwem nie jest doręczeniem za pomocą środków komunikacji elektronicznej (por. wyrok WSA w Warszawie z 5.12.2006, III SA/Wa 1836/06, LEX nr 295045; wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2014, II SA/Wa 227/14, CBOSA). Mimo to należy zwrócić uwagę, że w chwili obecnej istnieje możliwość wysłania faksu za pośrednictwem komputera poprzez faksmodem lub serwer faksów, przy pomocy specjalnie zainstalowanego programu. A to oznacza, że – w świetle ustawowych definicji – faks spełniający wymagane kryteria aktualnie można uznać za urządzenie informatyczne z uwagi na to, że jest wyposażone w pamięć umożliwiającą zapisywanie i odtwarzanie danych – por. L. Łuczak, *Problematyka prawna doręczeń...*, s. 68.

⁵⁶ Por. J. Borkowski, B. Adamiak, *Art. 39¹*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 335.

czanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej musi być wyraźna. Dlatego brak odpowiedzi na zapytanie organu wyklucza doręczanie pism w tej formie⁵⁷, co z kolei oznacza, że wedle obowiązującego prawa nie ma możliwości „narzucenia” stronie przez organ doręczania pism drogą elektroniczną.

Powyższe możliwości, jako takie, należy bez wątpienia ocenić pozytywnie, są bowiem wyrazem ciągłego postępu informatyzacji, zmierzającej do usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej poprzez ułatwienie kontaktów pomiędzy organem administracji a stroną, a ponadto poprzez zwiększenie liczby i jakości usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną⁵⁸. Tym niemniej czym innym jest sama idea, a czym innym jej właściwa redakcja prawna. A trzeba powiedzieć, że przeprowadzona nowelizacja poddawana jest w doktrynie krytyce⁵⁹, autorzy zwracają uwagę przede wszystkim na dwa aspekty: pierwszy dotyczy określenia „doręczenie”, drugi – właściwego rozumienia pojęcia „pisma”. W treści art. 39¹ oraz w pkt 2 tego artykułu użyto sformułowania „doręczenie”, co literalnie sugeruje czynność jednorazową. Oznaczałoby to, że na każdorazowe doręczenie pojedynczego pisma drogą elektroniczną organ administracji musiałby uzyskać zgodę strony (lub innego uczestnika postępowania). Trudno jednak przyjąć taką wykładnię za racjonalną, bowiem zamierzeniem ustawodawcy musiało być przeciwieństwo uregulowanie kwestii doręczania pism, a nie jednego doręczenia w formie elektronicznej⁶⁰. Gdyby tak było, funkcjonowanie administracji publicznej, mimo e-usług, z pewnością nie zostałoby usprawnione, wręcz przeciwnie – przybyłoby jedynie formalności, co stałoby się czasochłonne i męczące. Dlatego trzeba przyjąć, że wystąpienie, o którym mowa w pkt 2, może być jednorazowe i dotyczyć doręczania za pomocą środków komunikacji elektronicznej wszystkich pism w formie dokumentów elektronicznych sporządzanych w danym postępowaniu⁶¹. Z tego punktu widzenia prawidłowe brzmienie ma pkt 3 analizowanego artykułu, zaś sformułowanie pkt 2 trzeba uznać raczej za błąd językowy, przeoczenie niż za zamierzone działanie prawodawcy.

Inna wątpliwość dotyczy natomiast tego, czy w treści art. 39¹, w odniesieniu do przedmiotu doręczeń, słusznie zostało użyte słowo „pisma”. Sugeruje to bowiem, jakoby przedmiot doręczeń był tożsamy z tym, do którego odnosi się art. 39, zgodnie z którym pisma doręczane są za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, pracowników organów administracji publicznej lub inne upoważnione osoby lub organy. Taka redakcja przepisu pomija całkowicie rozróżnienie, jakie w kpa zostało przyjęte pomiędzy pismami a dokumentami elektronicznymi, o czym była mowa

⁵⁷ J. Wegner, *Art. 39¹...*, nr 5.

⁵⁸ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw/ Uzasadnienie, druk sejmowy nr 1637, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1637> [dostęp: 30.08.2019].

⁵⁹ Por. np. M. Kotulska, *Zakres stosowania środków...*, s. 81.

⁶⁰ Ibidem; A. Wróbel, *Art. 39¹*, nr 9.

⁶¹ M. Kotulska, *Zakres stosowania środków...*, s. 81; A. Wróbel, *Art. 39¹*, nr 9.

powyżej⁶². Nie uwzględnia ona, że nawet gdyby uznać, że dokument elektroniczny jest również pismem (tyle że w formie dokumentu elektronicznego), to nie zmienia to faktu, że zakres art. 39¹ musi różnić się od pism w ogólności, inaczej bowiem dokonane rozróżnienie nie miałoby sensu. Dlatego należy przyjąć, że przedmiotem doręczeń w art. 39¹ są dokumenty elektroniczne.

Spełnienie któregośkolwiek spośród trzech warunków wymienionych w art. 39¹ powoduje nie tylko możliwość, ale wręcz obowiązek stosowania e-doręczeń w danym postępowaniu administracyjnym. W tym kontekście należy ponadto zwrócić uwagę, że jeśli doręcza się dokumenty w formie elektronicznej, to jednocześnie nie czyni się już tego w formie „tradycyjnej”⁶³, przynajmniej do czasu, kiedy wnioskodawca nie zrezygnuje z takiej drogi. Jeśli jednak pomimo wyboru e-doręczeń organ doręczy pismo w formie papierowej, wówczas takie jego postępowanie stanowi naruszenie prawa i może być podstawą do wniesienia środka zaskarżenia⁶⁴. I *a contrario*, jeśli strona elektronicznej formy doręczenia nie wybrała ani nie wyraziła na nią zgody, a mimo to dokumenty zostały doręczone jej w taki właśnie sposób, wówczas nie wywołuje to żadnych skutków prawnych, ponieważ nie można uznać, że strona miała możliwość zapoznania się z ich treścią⁶⁵.

Raz wyrażona zgoda lub dokonany wybór nie wiążą jednak na stałe, tzn. nie są nieodwołalne. W art. 39¹ § 1d została bowiem przewidziana możliwość rezygnacji, a ujmując rzecz bardziej precyzyjnie, odwołania (cofnięcia) wcześniejszej deklaracji. Strona może zatem cofnąć swoją wcześniejszą zgodę lub odwołać oświadczenie o e-doręczeniach, a wówczas organ administracji publicznej zobligowany będzie do dalszych doręczeń w sposób określony w art. 39, a więc w formie tradycyjnej. Istotne jest jedynie, aby takie odwołanie było skuteczne, tzn. wyraźne i niepozostawiające wątpliwości, bowiem braku zgody nie można domniemywać⁶⁶.

Od powyższego istnieje jednak jeden wyjątek, w którym rezygnacja nie jest możliwa, doręczenia zaś dokonywane są zawsze na elektroniczną skrzynkę podawczą. Chodzi mianowicie o podmioty publiczne⁶⁷ zobowiązane do udostępniania

⁶² A. Wróbel, *Art. 39¹*, nr 9; J. Wegner, *Art. 39¹...*, nr 2.

⁶³ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28.02.2013, II SA/Go 43/13, LEX nr 1292143; wyrok WSA w Krakowie z 25.10.2013, II SA/Kr 923/13, LEX nr 1384913; postanowienie NSA z 21.03.2014, I OSK 477/14, LEX nr 1532876; postanowienie NSA z 4.06.2014, II GSK 1197/14, LEX nr 1467669.

⁶⁴ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, nr 2; L. Łuczak, *Problematyka prawna doręczeń...*, s. 77.

⁶⁵ Por. wyrok WSA w Krakowie z 4.03.2014, II SA/Kr 85/14, LEX nr 1443539. Por. także K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii...*, Rozdział 10, pkt 3.

⁶⁶ A. Wróbel, *Art. 39¹*, nr 12; A. Goleba, *Art. 39¹*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*

⁶⁷ Podmioty publiczne wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy o informatyzacji to: 1) organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy; 2) jednostki budżetowe i samorządowe zakładów budżetowych; 3) fundusze celowe; 4) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz spółki wykonujące działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej; 5) ZUS, KRUS; 6) NFZ 7) państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych

i obsługi takiej skrzynki, który to obowiązek wynika z art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Doręczanie pism takim podmiotom następuje na elektroniczną skrzynkę podawczą, bez konieczności uzyskania uprzedniej zgody na doręczanie w tym trybie⁶⁸.

Na tym gruncie daje się jednak zauważyć w doktrynie pewną rozbieżność interpretacyjną, a mianowicie co do skuteczności doręczenia pisma do podmiotu publicznego wbrew nakazowi art. 39², czyli np. pocztą. Zgodnie z jedną opinią, która wydaje się słuszna, doręczenie elektroniczne w opisanej sytuacji jest w aktualnym stanie prawnym jedynym prawidłowym trybem doręczenia, a przepis analizowanego artykułu ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Stąd też doręczenie dokonane wbrew jego postanowieniom należy uznać za bezskuteczne⁶⁹. Tym niemniej istnieje również stanowisko, zgodnie z którym, mimo obowiązku wynikającego z art. 39², w razie doręczenia pisma w tradycyjny sposób należy przyjąć, że wywołuje ono skutki prawne, gdyż adresat miał możliwość zapoznania się z jego treścią⁷⁰.

Osoba, która podjęła decyzję lub wyraziła zgodę na korzystanie z doręczeń elektronicznych, powinna stosować się do zasad przyjmowania i potwierdzenia odbioru pism doręczanych tą drogą⁷¹. Doręczenie elektroniczne zaś domaga się, aby było skuteczne, potwierdzenia doręczenia. W przypadku pism tradycyjnych sprawa nie budzi wątpliwości: odbierający potwierdza odbiór swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia (art. 46 § 1). W przypadku dokumentów w formie elektronicznej procedura jest bardziej złożona, a co więcej, posiada swoją bogatą historię legislacyjną. Już w 2007 r., po wejściu w życie rozporządzenia MSWiA z 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych⁷², Grzegorz Sibiga alarmował na temat rozbieżności pomiędzy tymże rozporządzeniem a normami kpa⁷³. W kolejnych latach procedura ta była zatem nowelizowana, co wiązało się z jej uszczegółowieniem i doskonaleniem. Niestety, do dziś budzi wątpliwości i zastrzeżenia. W świetle obecnie obowiązującej regulacji prawnej organ administracji publicznej, w celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego, przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie, które musi zawierać trzy informacje: po pierwsze – że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego, po drugie – wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma, i w końcu po trzecie – pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu iden-

ustaw w celu realizacji zadań publicznych; 8) uczelnie; 9) federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki; 10) PKA; 11) RDN.

⁶⁸ A. Golęba, *Art. 39²...*; A. Wróbel, *Art. 39¹*, nr 6.

⁶⁹ J. Wegner, *Art. 39²...*, nr 3; A. Wróbel, *Art. 39¹*, nr 5.

⁷⁰ A. Golęba, *Art. 39²...*

⁷¹ Por. J. Borkowski, B. Adamiak, *Art. 39²*, s. 246.

⁷² Dz.U.2006.227.1664.

⁷³ Por. G. Sibiga, *Informatyzacja administracji: niepewne doręczenie*, Rzeczpospolita 2007/6/15.

tyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej oraz informacji o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób (art. 46 § 4). Powyższe oznacza, że doręczenie, o którym mowa, nie polega na przekazaniu adresatowi e-dokumentu, ale jedynie informacji, skąd dokument może być odebrany. Odbiór ten jest natomiast uwarunkowany uprzednim podpisaniem urzędowego potwierdzenia odbioru (UPO), wystawionego przez organ administracji będący nadawcą pisma. Oznacza to, jak słusznie zauważa Magdalena Kotulska, że procedura doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej zakłada, że pismo zostaje raczej odebrane niż wysłane, ponieważ „adresat pobiera pismo” w systemie teleinformatycznym⁷⁴.

Urzędowe poświadczenie odbioru to dane elektroniczne dołączone do doręczanego dokumentu elektronicznego lub połączone z tym dokumentem w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana dokonana w tym dokumencie jest rozpoznawalna⁷⁵. Jest ono udostępniane przez system informatyczny podmiotu publicznego, a jego podpisanie polega na opatrzeniu go kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Następnie system teleinformatyczny bezpośrednio po zakończeniu procesu weryfikacji podpisu elektronicznego adresata, udostępnia mu do pobrania dokument elektroniczny, a organowi doręczającemu – podpisane poświadczenie doręczenia⁷⁶.

Istotną nowością dokonaną nowelizacją z 2014 r. było wprowadzenie fikcji elektronicznego doręczenia⁷⁷, które zastąpiło dotychczas stosowane doręczenie tradycyjne pisma w przypadku, gdy organ w ciągu 7 dni od wysłania zawiadomienia nie otrzymał w systemie teleinformatycznym potwierdzenia doręczenia⁷⁸. W obecnie obowiązującym stanie prawnym, w miejsce tradycyjnej wysyłki przyjęto przesłanie adresatowi powtórnego zawiadomienia o możliwości odebrania pisma, a gdy i ono nie przynosi rezultatu – doręczenie uważa się za dokonane po upływie 14 dni, licząc od dnia pierwszego zawiadomienia⁷⁹. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w interpretacji tego przypisu nie należy stosować zasad arytmetycznych i terminu owego fikcyjnego doręczenia rozumieć jako dnia, na który wskazywałaby suma dwóch siedmio-

⁷⁴ M. Kotulska, *Zakres stosowania środków...*, s. 82.

⁷⁵ Ustawa o informatyzacji..., art. 3 pkt 20; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, art. 46.

⁷⁶ Por. A. Wróbel, *Art. 46*, nr 10.

⁷⁷ Przyjmuje się, że różnica pomiędzy domniemaniem doręczenia a fikcją prawną jest taka, iż w przypadku domniemania nie ma pewności, że pismo zostało doręczone, ale istnieje prawdopodobieństwo jego dostarczenia; natomiast w przypadku fikcji prawnej doręczenia jest pewność, że adresat pisma nie otrzymał, ale przyjmuje się stan równoważny z doręczeniem pisma – por. M. Kotulska, *Zakres stosowania środków...*, s. 82.

⁷⁸ Kpa, art. 46 § 5 w brzmieniu z 17.06.2010, Dz.U.2010.40.230, art. 2.

⁷⁹ Kpa, art. 46 § 5-6 w brzmieniu z 11.05.2014, Dz.U.2014.183, art. 2. Takie rozwiązanie ma na celu uproszczenie procesu odbierania korespondencji, tak by nie było możliwe przedłużanie postępowania poprzez celowe uchylanie się adresata pisma od jego odbioru, i uniknięcie konieczności sięgania przez organ do doręczeń w tradycyjnej formie –por. A. Gołęba, *Art. 46*, nr 4.

dniowych terminów. Kolejne zawiadomienie nie musi być bowiem pozostawione dokładnie po upływie siedmiu dni od pierwszego, a istotne jest jedynie to, aby strona została dwukrotnie zawiadomiona o możliwości odebrania pisma i aby pierwsze zawiadomienie i ostatni dzień przewidziany na odbiór pisma dzieliło 14 dni⁸⁰.

Owo 14 dni, podobnie zresztą jak cały przyjęty obecnie schemat e-doręczenia, budzi pewne wątpliwości. Jak zostało podkreślone wyżej, celem e-administracji jest ułatwienie i przyspieszenie komunikacji pomiędzy obywatelem a organami administracji publicznej. A tymczasem schemat elektronicznego doręczenia jest dość skomplikowany, wymaga założenia konta na e-PUAP, nie daje możliwości odbioru pisma pod własnym adresem e-mail, ani nawet jego przekazania do własnego systemu. Zakłada natomiast otrzymanie zawiadomienia o oczekującej w systemie organu przesyłce, choć odebranie tego zawiadomienia nie musi być potwierdzone. A w końcu przewiduje fikcyjne doręczenie, poprzedzone podwójnym zawiadomieniem i upływem 14-dniowego terminu. Paweł Chmieliński słusznie zauważa, że trudno znaleźć sens powtórnego zawiadomienia o przesyłce, skoro wysłane raz zawsze trafia do skrzynki pocztowej odbiorcy i pozostaje w niej aż do chwili usunięcia przez użytkownika⁸¹. Co więcej, termin 14-dniowy nie realizuje celu przyspieszenia postępowania i nie ma większego sensu w sytuacji powszechnego regularnego korzystania z poczty elektronicznej przez obywateli, tym bardziej tych, którzy oczekują na wiadomość z organu administracji publicznej. Zwłaszcza że obecny rozwój techniki pozwala na wykorzystanie różnego rodzaju powiadomień, alertów czy aplikacji, które informują użytkownika o nowej wiadomości, praktycznie bezpośrednio po jej wpływie do skrzynki odbiorczej⁸².

Na koniec wypada dodać, że w sytuacji uznania pisma za doręczone w następstwie fikcji doręczenia, adresat pisma ma prawo dostępu do jego treści w formie dokumentu elektronicznego przez okres co najmniej 3 miesięcy od dnia uznania pisma za doręczone, w swoim systemie teleinformatycznym⁸³.

ZAKOŃCZENIE

Nie budzi dziś żadnej wątpliwości to, że informatyzacja administracji publicznej jest potrzebna i korzystna. Choć tempo jej rozwoju w Polsce, zwłaszcza na tle innych państw, nie jest imponujące, to jednak nie da się zaprzeczyć, że to, co kilkanaście lat temu było nie do pomyślenia, dziś funkcjonuje, stale podnosząc jakość usług, przyspieszając procedury, ograniczając koszty i zwiększając wydajność urzędów. Tym niemniej postęp techniczny wymaga ciągłych zmian i stałego, skoordynowanego procesu legislacyjnego. Analiza tylko kilku aspektów związanych z funkcjonowaniem komunikacji elektronicznej pokazuje, że

⁸⁰ J. Wegner, *Art. 46...*, nr 2.

⁸¹ P. Chmieliński, *Informatyzacja postępowania administracyjnego...*, s. 60.

⁸² Por. *ibidem*, s. 61.

⁸³ Kpa, art. 46 § 8.

wiele jest jeszcze w tym względzie do zrobienia. Owszem, ustawodawca nie ma obowiązku podążać za konstruktywną nawet krytyką doktryny, tym niemniej szkoda, aby postulaty dobrej administracji nie były aplikowane dla jej lepszego funkcjonowania.

Bibliografia

Biskup R., Ganczar M., *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1.

Błażewski M., *Antywartości jako bariery rozwoju e-administracji*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, WK 2016.

Celarek K., *informatyzacja postępowania administracyjnego*, „Ius et Administratio” 2006, vol. 10, nr 2.

Chałubińska-Jentkiewicz K., Karpiuk M., *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, LEX 2015.

Chmieliński P., *Informatyzacja postępowania administracyjnego postępuje: kolejne zmiany w k.p.a.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 12/2014, nr 1-2.

Citko A.G., *Rewolucja czy ewolucja? Zmiany w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowniczym*, „Edukacja Prawnicza” 2010, nr 12.

Czerwińska B., *Elektroniczne doręczenia w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3771, PRAWO CCCXXII, Wrocław 2017.

Fleszer D., *Elektroniczne wnoszenie podań w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2012, nr 6.

Janowski J., *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008.

Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2019.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. II, WKP 2019.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2013.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, WK 2019.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, tom I: *Komentarz do art. 1-103*, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, wyd. III, LEX 2010.

Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrant-Gotowicz, A. Wróbel, LEX 2019.

Kotulska M., *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 9.

Kotulska M., *Zakres stosowania środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7-8.

Litwiński P., *Świadczenie usług drogą elektroniczną*, [w:] P. Podrecki (red.), *Prawo Internetu*, wyd. 2, Warszawa 2007.

Łuczak L., *Problematyka prawna doręczeń elektronicznych w procedurze administracyjnej ze szczególnym uwzględnieniem skutków prawnych e-doręczeń oraz ocen propozycji zmian ustawowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 5.

Przybyś P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019.

Rzymowski J., *Doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej a zaufanie uczestników postępowania do władz publicznych*, [w:] M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, LEX 2015.

Sibiga G., *Informatyzacja administracji: niepewne doręczenie*, Rzeczpospolita 2007/6/15.

Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, LexisNexis 2011.

Skowronek S., *Wszczęcie postępowania administracyjnego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 4.

Sytek A., *Rozwój elektronicznej administracji ze szczególnym uwzględnieniem ePUAP i profili zaufanych – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6.

Szostek D., *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego w aspekcie e-administracji*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 1.

Szpor G., Martysz C., Wojsyk K., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, LEX 2015.

Żukowski P., *E-podanie z art. 63 § 1 k.p.a. – szansa na koniec biurokracji?*, [w:] Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, LEX 2015.

Streszczenie: W artykule przedstawiono problematykę komunikacji elektronicznej w funkcjonowaniu organów administracji publicznej. Autorka interpretuje artykuły kodeksu postępowania administracyjnego poświęcone wszczęciu postępowania administracyjnego za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz doręczeniom elektronicznym. Pierwsze dotyczą wnoszenia pism przez wnioskodawcę do organu administracji publicznej (art. 61 i 63), drugie – przekazywania pism przez organ administracji publicznej (art. 39 i 46). E-podania i e-doręczenia mają na celu ułatwienie, usprawnienie i przyspieszenie procedur w komunikacji pomiędzy obywatelem a organami administracji publicznej oraz obniżenie ich kosztów. Tym niemniej nadal wiele przepisów pozostaje niedopracowanych. Autorka stara się zwrócić uwagę na te problemy.

Słowa kluczowe: administracja, organy administracji publicznej, wszczęcie postępowania, komunikacja elektroniczna, doręczenia elektroniczne, zasada pisemności postępowania, elektroniczne środki komunikacji

Electronic communication in the functioning of public administration

Summary: The article presents the issues of electronic communication in the functioning of public administration bodies. The author analyzes the provisions of the Code of Administrative Procedure regarding the initiation of administrative proceedings by means of electronic communication and electronic delivery. The first concerns the submission of letters by the applicant to a public administration body (Art. 61 and 63), the second concerns the transmission of letters by a public administration body (Art. 39 and 46). E-applications and e-deliveries serves to facilitate, streamline and accelerate procedures in communication between a citizen and public administration bodies, and reduce their costs. Nevertheless, many provisions remain underdeveloped. The author draws attention to these problems.

Keywords: administration, public administration bodies, initiation of proceedings, electronic communication, electronic delivery, principle of written procedure, electronic means of communication