

BERENIKA CZERWIŃSKA

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: berenikaczerwinska@wp.pl

Elektroniczne doręczenia w postępowaniu administracyjnym

Uwagi ogólne

Informatyzacja administracji publicznej rozpoczęła się właściwie od momentu wejścia w życie ustawy o informatyzacji, co dało początek jej wykorzystaniu w procedurze administracyjnej i stworzeniu formy elektronicznej, której możemy używać m.in. w przypadku instytucji doręczenia.

W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego¹ jako klasyczne sposoby doręczeń dokonywanych przez organ administracji publicznej ustawodawca wskazuje doręczanie pism za pokwitowaniem przez operatora publicznego², przez swoich pracowników bądź też przez inne upoważnione osoby lub organy. Natomiast norma z art. 39¹ k.p.a., wprowadzająca możliwość stosowania doręczeń elektronicznych, została pierwotnie dodana do k.p.a. na mocy art. 36 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³, a następnie zmieniona przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw⁴.

Doręczenie elektroniczne następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej, które zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁵ stanowią rozwiązania techniczne, w tym urządzenia

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm., dalej: k.p.a.

² W rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. — Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1113 ze zm.)

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1114 ze zm. (dalej: ustawa o informatyzacji).

⁴ Dz.U. Nr 40, poz. 230.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1030 ze zm.

teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztą elektroniczną.

W przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych⁶, które straciło moc obowiązującą po uchyleniu art. 39¹ § 2 k.p.a., czyli z dniem 16 czerwca 2010 r., zawarte były unormowania dotyczące sporządzania dokumentów elektronicznych, ich doręczania i potwierdzania odbioru. Niektóre z tych unormowań przeniesiono do art. 46 § 4–6 k.p.a., a część zamieszczono w art. 19b ustawy o informatyzacji. Należy pamiętać, że odesłanie do przepisów ustawy o informatyzacji oznacza również odesłanie do przepisów wykonawczych tej ustawy, a także do przepisów innych ustaw, jeżeli ustawa o informatyzacji do nich odsyła⁷. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych⁸. Obejmuje ono takie elementy, jak: określenie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych, w tym reguły tworzenia elektronicznej skrzynki podawczej (dalej: ESP), formę urzędowego poświadczenia odbioru (dalej: UPO) dokumentów elektronicznych przez adresatów, sposób sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych, sposób udostępniania kopii dokumentów elektronicznych oraz warunki bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów dokumentów.

Przesłanki korzystania z instytucji e-doręczeń

Przepis art. 39¹ § 1 k.p.a. wyznacza ramy wykorzystania przez organ administracyjny środków komunikacji elektronicznej do doręczania stronom i innym uczestnikom postępowania pism w formie dokumentów elektronicznych w toku postępowania⁹. Zgodnie z tym przepisem e-doręczenie może nastąpić, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z trzech warunków. Po pierwsze, kiedy złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez ESP organu administracji publicznej. Zgodnie z art. 14 k.p.a. sprawy należy załatwiać

⁶ Dz.U. Nr 227, poz. 1664 ze zm.

⁷ Zob. A. Wrzezińska-Nowacka, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. L. Klat-Wertelecka, A. Mudrecki, Gdańsk 2012, s. 208.

⁸ Dz.U. Nr 206, poz. 1216 ze zm.

⁹ Zob. P. Wajda, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 275.

w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, z tym że k.p.a. nie definiuje pojęcia dokumentu elektronicznego, lecz odsyła w tej kwestii do ustawy o informatyzacji, gdzie dokument elektroniczny oznacza stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych¹⁰. W piśmiennictwie wskazuje się, że dokument elektroniczny stanowi odpowiednik dokumentu w formie papierowej, a środki komunikacji elektronicznej — sposób jego doręczenia¹¹. Fundamentalne znaczenie w zastosowaniu elektronicznej komunikacji między obywatelem a urzędem ma ESP¹². Jest ona jedynym środkiem komunikacji elektronicznej, za pośrednictwem którego można składać pisma w postępowaniu administracyjnym¹³. Artykuł 3 pkt 17 ustawy o informatyzacji stanowi, że ESP oznacza dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej, służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego. Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych podmioty publiczne informują na swoich stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP) o udostępnionym adresie ESP, podanym w formie identyfikatora URI. Po drugie, kiedy wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny. Po trzecie, kiedy wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny¹⁴.

Z powyższego wynika, że ten środek komunikacji może być wykorzystany tylko i wyłącznie, gdy strona tego żąda albo też wprost wyraża zgodę w odpowiedzi na propozycję złożoną przez organ¹⁵. Nie ma podstaw prawnych do korzystania z tego środka komunikacji ze stroną w toku postępowania tylko z takiego powodu, że organowi administracyjnemu jest znana z pism procesowych lub dostępna w innej drodze wiadomość o adresie poczty elektronicznej strony¹⁶. W aktach sprawy musi wobec tego znajdować się stosowny dokument zawierający zgodę strony na korzystanie ze środków komunikacji elektronicznej; może to być

¹⁰ Zob. R. Kędziora, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hau-ser, M. Wierzbowski, Warszawa 2014, s. 350.

¹¹ Zob. X. Konarski, G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji KPA*, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 2, s. 66.

¹² Zob. I. Adamska, *Elektroniczna skrzynka podawcza w postępowaniu administracyjnym*, „IT w Administracji” 2012, nr 12, s. 16.

¹³ Zob. M. Kamiński, *Obowiązek posiadania esp*, „IT w Administracji” 2012, nr 5, s. 50.

¹⁴ Zob. A. Wróbel, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, red. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 359.

¹⁵ Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2014, s. 99.

¹⁶ Zob. J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2016, s. 258.

np. wniosek, pismo, dokument elektroniczny z bezpiecznym podpisem elektronicznym¹⁷. Co więcej, w treści urzędowego poświadczenia przedłożenia podania wniesionego w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej informuje wnoszącego podanie, że pisma w sprawie będą doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a także poucza o prawie rezygnacji z doręczania pism za pomocą tych środków¹⁸.

Jeżeli zostanie spełniona któraś z przesłanek z art. 39¹ § 1 k.p.a., wszelkie pisma w postępowaniu administracyjnym organ administracji publicznej ma obowiązek doręczyć za pomocą środków komunikacji elektronicznej¹⁹. Organ administracji publicznej jest więc ograniczony istnieniem odpowiedniego żądania adresata albo też istnieniem odpowiedniej jego zgody²⁰, co oznacza, że organ nie może doręczyć pisma adresatowi z wykorzystaniem środków komunikacji, o ile ten nie sformułował uprzednio odpowiedniego żądania lub nie wyraził właściwej zgody²¹. Organ odmawia doręczania pism w sposób określony w art. 39¹ k.p.a. wyłącznie, gdy wystąpią obiektywne okoliczności uniemożliwiające mu doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jeżeli uzna, że w konkretnej sprawie doręczenie pism drogą elektroniczną nie jest możliwe, powinien on orzec w tej kwestii w drodze postanowienia, na które nie służy zażalenie²².

Strona, która wyraziła zgodę na korzystanie z doręczeń pism drogą elektroniczną, powinna stosować się do zasad przyjmowania i potwierdzania odbioru pisma doręczanego tą drogą²³.

Od momentu dopuszczenia przez ustawodawcę możliwości korzystania z komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym ESP należy traktować jako równoważną z innymi rodzajami doręczeń²⁴. Ponadto obecne przepisy ustawy wprost stanowią o możliwości wydania decyzji, postanowienia oraz zawiadomienia w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym²⁵.

¹⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2008 r., II SA/WA 1038/07.

¹⁸ Zob. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 154.

¹⁹ Zob. P. Wajda, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2013, s. 217.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 3 lutego 2009 r., IV SA/WA 1432/08; wyrok WSA w Gdańsku z 28 marca 2011 r., II SA/GD 922/10.

²¹ Zob. P. Wajda, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, s. 218.

²² *Ibidem*, s. 219.

²³ Zob. J. Borkowski, *op. cit.*, s. 246.

²⁴ Zob. I. Adamska, *op. cit.*, s. 19.

²⁵ Zob. odpowiednio art. 107, art. 124, art. 217 k.p.a.

Potwierdzenie doręczenia

Przed doręczeniem dokumentu w formie dokumentu elektronicznego organ administracji obowiązany jest przesłać na adres elektroniczny adresata informację zawierającą: wskazanie, że adresat może odebrać dokument w formie elektronicznej, adres elektroniczny, z którego adresat może pobrać dokument i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia dokumentu, pouczenie dotyczące sposobu odbioru dokumentu, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób.

Wymienione wymogi zostały wprowadzone, aby zapobiegać możliwości zapoznania się adresata dokumentu elektronicznego z treścią tego dokumentu bez jednoczesnego potwierdzenia jego odebrania oraz możliwości zapoznania się z nim przez osoby postronne (czyli osoby, do których dokument nie był adresowany)²⁶.

W związku z tym dla skuteczności e-doręczeń najważniejszym elementem jest uzyskanie przez organ potwierdzenia doręczenia pisma. Samo doręczenie dokumentu w formie elektronicznej do podmiotu publicznego następuje przez ESP tego podmiotu. W momencie nadania dokumentu przez organ ESP generuje automatycznie urzędowe poświadczenie doręczenia (dalej: UPD), które wysyłane jest do skrytki odbiorcy dokumentu²⁷. Następnie odbiorca podpisuje UPD za pomocą kwalifikowanego certyfikatu bądź profilu zaufanego e-PUAP²⁸. Po weryfikacji podpisu UPD zostaje przekazane do skrytki organu, a dokument elektroniczny przesyłany do skrytki odbiorcy²⁹. UPD jest dowodem doręczenia dokumentu elektronicznego, który został wysłany przez organ administracji publicznej³⁰.

Istotne znaczenie mają skutki niepotwierdzenia doręczenia pisma. Zgodnie z art. 46 § 3 k.p.a. — jeżeli doręczenia pisma dokonano za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jest ono skuteczne, jeżeli w terminie siedmiu dni od dnia wysłania pisma organ administracji publicznej otrzyma potwierdzenie. W razie jego nieotrzymania organ doręcza pismo w tzw. sposób tradycyjny, czyli odpowiedni dla pisma doręczonego w innej formie niż forma dokumentu elektronicznego.

Ustawodawca w odrębnym przepisie uregulował sposób doręczania dokumentów elektronicznych między podmiotami publicznymi, a tym samym między jednostkami samorządu terytorialnego. Według art. 46 § 10 k.p.a. doręczenie do-

²⁶ Zob. A. Wrzesińska-Nowacka, *op. cit.*, s. 208.

²⁷ Zob. I. Adamska, *op. cit.*, s. 20.

²⁸ Zob. art. 20a ustawy o informatyzacji.

²⁹ Zob. I. Adamska, *op. cit.*, s. 20.

³⁰ *Ibidem.*, s. 20.

kumentu w formie dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego następuje przez ESP tego podmiotu w sposób określony w ustawie o informatyzacji³¹.

W przypadku uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone organ administracji publicznej umożliwia adresatowi dostęp do jego treści w formie dokumentu elektronicznego przez okres co najmniej trzech miesięcy od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień.

Sposoby identyfikacji

Jednym z elementów obligatoryjnych skutecznego doręczenia dokumentów elektronicznych jest podpisanie UPO przez adresata pisma przy wykorzystaniu jednego z dwóch wskazanych przez ustawodawcę sposobów: kwalifikowanego podpisu elektronicznego bądź profilu zaufanego ePUAP.

Pierwszą możliwością identyfikacji adresata pisma jest zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu³². Co prawda ustawodawca odsyła w tym zakresie do UPE, jednakże należy mieć na uwadze, iż wskazany akt prawny, w obecnie obowiązującym brzmieniu, nie został dostosowany do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym, które wraz z systemem aktów delegowanych i implementujących zastąpiło w lipcu 2016 r. dyrektywę 1999/93/WE w sprawie wspólnotowych ram prawnych dla podpisów elektronicznych oraz krajowe przepisy wszystkich państw członkowskich. W związku z powyższym wydaje się prawidłowym stosowanie określenia kwalifikowany podpis elektroniczny, o którym mówi Rozporządzenie 910/2014, w miejsce nazwy stosowanej przez UPE, czyli bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Nie mniej jednak bezpieczny podpis elektroniczny, weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, o którym mowa w UPE, jest kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Jak stanowi art. 3 pkt 2 UPE, bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu to

³¹ Zob. też rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym, Dz.U. Nr 200, poz. 1651; A. Gołęba, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 363.

³² Zob. art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 262 ze zm.), dalej: UPE, gdzie kwalifikowany certyfikat to certyfikat spełniający warunki określone w ustawie, wydany przez kwalifikowany podmiot świadczący usługi certyfikacyjne, spełniający wymogi określone w ustawie.

podpis elektroniczny, który: jest przyporządkowany wyłącznie do składającej go osoby, jest sporządzany za pomocą podlegających wyłącznej kontroli osoby składającej podpis elektroniczny bezpiecznych urządzeń służących do składania podpisu elektronicznego i danych służących do składania podpisu elektronicznego, jest powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna³³. Zgodnie z art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze UPE bezpieczny podpis elektroniczny wywołuje skutki prawne określone ustawą, jeżeli został złożony w okresie ważności certyfikatu. Skutek taki przewiduje art. 5 ust. 2 UPE, który stanowi, że dane w postaci elektronicznej, opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Ponadto bezpieczny podpis elektroniczny zapewnia integralność danych opatrzonych tym podpisem i jednoznaczne wskazanie kwalifikowanego certyfikatu, w ten sposób, że rozpoznawalne są wszelkie zmiany tych danych oraz zmiany wskazania kwalifikowanego certyfikatu wykorzystywanego do weryfikacji tego podpisu, dokonane po złożeniu podpisu. Co więcej — bezpieczny podpis elektroniczny stanowi dowód tego, że został on złożony przez osobę określoną w tym certyfikacie jako składającą podpis elektroniczny. Należy jednak podkreślić, iż polskie ustawodawstwo w zakresie regulacji podpisów elektronicznych powinno zostać dostosowane do Rozporządzenia 910/2014, które zresztą obowiązuje bezpośrednio.

Drugą możliwość identyfikacji to skorzystanie z profilu zaufanego ePUAP. Ustawodawca w art. 3 pkt 14 ustawy o informatyzacji ustanowił definicję legalną profilu zaufanego ePUAP, wskazując, że jest to zestaw informacji identyfikujących i opisujących podmiot lub osobę będącą użytkownikiem konta na ePUAP, który został w wiarygodny sposób potwierdzony przez uprawniony organ. Skutki prawne podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP reguluje ustawa o informatyzacji, stanowiąca, iż podpis taki wywołuje skutki prawne, jeżeli został utworzony lub złożony w okresie ważności tego profilu. Z kolei dane w postaci elektronicznej, opatrzone podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP, są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Ponadto nie można odmówić ważności i skuteczności podpisowi potwierdzonemu profilem zaufanym ePUAP tylko na tej podstawie, iż istnieje w postaci elektronicznej lub zmianie uległy dane inne niż służące do potwierdzenia profilu zaufanego.

Dodatkowo, podmiot publiczny, który używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych, może umożliwiać użytkownikom identyfikację w tym systemie przez zastosowanie innych technologii, chyba że przepisy odrębne przewidują obowiązek dokonania czynności w siedzibie podmiotu publicznego.

³³ Zob. W. Dubis, [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty komunikacji elektronicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2003, s. 243.

Electronic delivery service in administrative procedure

Summary

Implementation of IT solutions in administrative proceedings serves to accelerate and facilitate citizens' access to public services and ensures the most convenient citizen contact with the office thanks to the adaptation process of the institution to new technologies. The possibility of using an electronic method of service is an expression of adapting administration to the needs of modern society. The exercise of this institution is simple and gives the ability to settle the matter very quickly.

Keywords: informatization, administration, public, service, signature.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Adamska I., *Elektroniczna skrzynka podawcza w postępowaniu administracyjnym*, „IT w Administracji” 2012, nr 12.
- Informatyka prawnicza*, red. G. Wierczyński, R. Wiewiórowski, Warszawa 2016.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, Warszawa 2011.
- Kamiński M., *Obowiązek posiadania esp*, „IT w Administracji” 2012, nr 5.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Molczyk H., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. L. Klat-Wertelecka, A. Mudrecki, Gdańsk 2012.
- Konarski X., Sibiga G., *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji KPA*, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 2.
- Prawne i ekonomiczne aspekty komunikacji elektronicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2003.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Współczesne problemy prawne*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, D. Szostek, Warszawa 2016.